A MARI USQUE AD MARE

CANADA

Public Service 2000

A Report on Progress

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

Printed on
recycled paper

Imprimé sur du
papier recyclé

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. BT74-1/10-1992
ISBN ISBN 0-662-59109-7

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET

CANADA

GREFFIER DU CONSEIL PRIVE ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

June 30, 1992

This document is a companion volume to the first Annual Report of the Clerk of the Privy Council to the Prime Minister on the Public Service. The latter document has been put forward in partial fulfilment of the obligation set out in the 1990 *White Paper on Public Service Renewal* under which the Clerk of the Privy Council is to report annually "on the state of the Public Service in general, and for the next five years on the implementation of *Public Service 2000* in particular." The Annual Report is very much a personal statement on how I see the Public Service at this time, what we have tried to achieve in renewing it, and what I see in the future for this great national institution.

The present volume, entitled *Public Service 2000: A Report on Progress*, fulfils the other part of that obligation, namely to report on the implementation of *Public Service 2000*, the process of Public Service reform and renewal launched by the Prime Minister in December 1989.

This companion volume has necessarily a different character than the Annual Report. Because it must assess progress in the many dimensions of a reform exercise that affects the entire Public Service, it is much longer than the Annual Report and it contains detailed information that may not be of direct interest to as wide an audience. Nevertheless, it is important that this information be published because it represents the first public accounting of what has been achieved since *Public Service 2000* was announced.

This *Report on Progress* assesses progress against two sets of yardsticks. The first yardsticks are the commitments contained in the *White Paper* itself – commitments to the reform of the classification system, to better career development and better training, to service standards, and to a leaner and more flexible Public Service in which resources are concentrated at the point of service delivery. The commitments set out in the *White Paper* are clear. Many are reflected in the ensuing *Public Service Reform Act (Bill C-26)* that is now before Parliament. Many are explicitly cited in the pages of this Report. All have been acted upon in one way or another.

93-01187/

The second set of yardsticks are the five areas that I identified as priorities for Deputy Ministers in May 1991. Those areas were:

- introducing service standards and client surveys as ways to improve service and to build a continuing dialogue with clients;
- reducing the number of levels of management in departments to improve efficiency and flexibility;
- increased delegation of authority, especially to the regions – again, to improve front-line service;
- improved career planning, especially for women; and
- fostering the work of "councils for change" in departments, as mechanisms to ensure continuing progress in reform and renewal.

Two fundamental themes underlie the activities and accomplishments described in this *Report on Progress*:

a) measures to improve the quality and efficiency of services to Canadians, and

b) measures to foster a more people-oriented working environment, one that encourages innovation and maximizes job satisfaction.

These two themes define the structure of this document. Part I outlines the types of activities that have been undertaken to improve services to Canadians, and Part II describes the steps taken to improve the public service workplace. Part III is a set of annexes containing detailed statements of fact or doctrine in some of the key areas addressed in the text itself.

Measuring just how far we have come in any of these areas is a difficult task. This *Report on Progress* is *not* the result of a comprehensive audit. It is not an exhaustive or highly quantified survey of where things stand throughout the Public Service in implementing the immense process of institutional and cultural change that is *Public Service 2000*. Such a report, if one were possible, is not my objective. Rather, I thought it would be useful to assemble in one volume an overview of the kinds of things that are being done by individuals and groups throughout the Public Service to move forward the process of renewal.

The *Report on Progress* brings together, therefore, dozens of specific examples of what has actually been accomplished in departments and agencies. There are many other examples that could equally well have been cited in a document such as this. These examples are offered not as proof that reform has succeeded – for success in this sort of enterprise is a long term endeavour – but rather as clear evidence that the spirit of reform and renewal is alive in the Public Service, and that the process of change is irreversible.

By far the majority of the examples cited in this *Report on Progress* are examples of what has been done by departments and agencies themselves, through the imagination and dedication of individual employees, to improve the service they offer to their clients or to improve their working environment. These examples show us all what can be done, despite limited resources, to do a better job, to change the workplace in some positive fashion, or to cut red tape. The examples show that public servants care about their profession and that they care about service to Canadians. They show that the Public Service is both ready and able to re-equip itself to meet the challenges of the coming century and to continue to play a central role in building a stronger, more prosperous and more united country.

As head of the Public Service, and as a person who has devoted all my working life to this vocation, I am proud of the accomplishments that are reflected in the chapters of this report. I am proud of the more than 200,000 public servants who serve Canadians in hundreds of communities throughout this country. I can see that they have taken ownership of the process of public service renewal. There is still a long way to go before we reach our common goal of a fully renewed Public Service. But we are clearly on our way. That is something to recognize and to celebrate.

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

TABLE OF CONTENTS

I SERVICE TO CANADIANS

A Streamlined Public Service 3
  The Executive Group 4
    De-layering 4
    Integration of the First Two Levels/10 Percent Reduction 4
  Classification Simplification 4
    The GE Group 5
    Job Descriptions 5

Our Mission is Service 7
  What Departments Have Done 8

Service Standards 11
  Internal Clients 14
  Training in Better Service 15
  Total Quality Management 15

Consultation and Partnership 19
  A Commitment to Consultation 19
  Consultation Activities in Departments 20
  Client Surveys 22
  Partnerships 24

Empowerment and Innovation 27
  Delegation and Empowerment 28
  Applying New Technologies 31
  Innovative Administrative Measures 33
    Operating Budgets 34
    Other Financial Initiatives 36
    Administrative Policies and Common Services 36

Special Operating Agencies 37
New Organizational Structures 39

II A PROFESSIONAL PUBLIC SERVICE

Improvements in People Management 43
- Progressive Employment Practices 43
- Councils for Change 44
  - Upward Feedback 45
  - Employee Surveys/Exit Interviews 46
  - Ombudsmen 46
  - Job Orientation 46
  - Improved Communications 47
  - Employee Award and Recognition Programs 48
  - Improved Working Conditions 48

A Career Public Service 51
- Recruitment 51
  - Management Trainee Program 52
  - Other Recruitment Initiatives 52
- Career Planning 53
- Training 56
  - A Continuous Learning Culture 59
- Employment Equity 59
  - The "Pink Collar Ghetto" 60
  - Representation of EE Designated Groups in the Executive Group 62
  - Women in Non-Traditional Occupations 63
  - Initiatives Related to the Other Designated Groups 64
- The Human Resources Development Council 66

The Deputy Minister Community 69
- Snapshot of the Community 69
  - Employment Equity 70
  - Official Languages 70
  - Time Spent in Position 70
- Managing the Community 71
  - Identification of Potential Deputies 72
  - Leadership Characteristics 72

Employment Equity 74
DM Accountability 74
Self-Assessment 75
The COSO Meeting 76
Communications and Decision-Making 76

Accountability 79
The Accountability of Deputy Ministers 80
Accountability Mechanisms 81
External Mechanisms 81
Accountability and *PS 2000* 82

III ANNEXES

I *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*: Preface by the Prime Minister 87
II Indian and Northern Affairs: The Deputy's Notes on Management and Development 89
III Privy Council Office: The Accountability of Ministers and Officials 93
IV Privy Council Office: Membership of Committees Dealing with Public Service Management 101
V Treasury Board Secretariat: Background Paper on Service Standards 103

I

SERVICE TO CANADIANS

Chapter 1—
A Streamlined Public Service

> *... systems of personnel and administrative control throughout the government will be clarified and simplified.*[1]

INTRODUCTION

When *Public Service 2000* was launched, occupations and structures within the Public Service were essentially the same as they were 25 years ago, when the current statutory regime governing personnel management was introduced. Over time, it had become apparent to many observers, both inside and outside government, that the number of occupational groups, levels and layers in the Public Service contributed to hierarchical, rigid organizations that were a real barrier to mobility and, in the end, to getting the job done. These structures needed to be modernized to bring about the major changes that were called for in the White Paper:

> *... the Government proposes to reduce the number of occupational groups by some two-thirds and, as appropriate, the number of levels within these groups.*
>
> *... the Government will reduce the number of levels when an affordable means of doing so can be developed that will not adversely affect employees' salaries.*
>
> *... for most departments the number of senior reporting relationships below the Deputy Minister will not exceed three, notwithstanding that there are more than three promotional steps.*
>
> *The Government has decided to rename the Management Category as the ''Executive Group'' and to integrate the SMs with the existing EX-01 level.*[2]

---

[1] Announcement of the launch of *Public Service 2000*, Office of the Prime Minister, December 1989.

[2] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990), pp. 70-72.

These changes are very much in the interests of employees at all levels. By facilitating mobility and job enrichment, and by reducing bureaucracy and red tape, they can contribute to a more productive working environment.

THE EXECUTIVE GROUP

De-layering

In May 1991, the Clerk of the Privy Council informed Deputy Ministers that de-layering, that is reducing the number of layers of management in the upper echelons of the Public Service, was among the five priority areas of reform in which they were expected to produce concrete results in 1991. By cutting the number of levels between front-line employees and top management, communications would be improved and decision-making would be closer to points of service delivery.

With very few exceptions, departments reduced the number of layers of management to three below the Deputy Minister by 1 September 1991.

Integration of the First Two Levels/10 Percent Reduction

The reduction in the number of levels of management was accompanied by the integration of the first two levels (SM and EX-1) of the senior ranks of the Public Service. The integration took place on 1 January 1992. At the same time, the Management Category was renamed the Executive Group to recognize that it includes both managers and senior policy advisors.

In addition, as announced in the 1991 Budget, steps were taken to reduce the size of the Management Category by 10 percent (or some 475 persons). At the end of March 1992, the Executive Group had been reduced by 362 executives. The remainder of the reduction will be carried out by 31 March 1993.

CLASSIFICATION SIMPLIFICATION

The White Paper called for a major overhaul of the classification system to meet the demands of a service-oriented, cost-effective Public Service and to facilitate the rapid deployment of staff for organizational and career purposes.

The GE Group

To accomplish this goal, a task force on classification simplification was set up at the Treasury Board Secretariat in January 1991 to develop a new universal job evaluation plan and standards for the General Services (GE) Group. The plan will be gender neutral, will reflect *Public Service 2000* values such as service delivery and will be based on the assessment criteria outlined in the *Canadian Human Rights Act*: effort, responsibility, working conditions and skill.

The creation of the GE Group, which will include approximately 100,000 positions and many groups now part of the Administrative Support and Administrative and Foreign Service categories, is targeted for December 1993. The objectives are to eliminate artificial barriers between groups, stimulate career progression and provide equal pay for work of equal value.

Job Descriptions

Long, detailed job descriptions are both unnecessary and inefficient. It is arguable that no job should require more than two pages to describe, regardless of its complexity. The Treasury Board Secretariat is developing a new format for shorter job descriptions for all positions in the Public Service. In the spirit of *Public Service 2000*, this exercise has involved line department senior managers and staff as well as the public service unions.

CONCLUSION

Restructuring a large, complex organization such as the Public Service takes time. It involves many hundreds of decisions affecting tens of thousands of people. Nevertheless, restructuring is essential to a modern Public Service in which the levels of hierarchy are reduced to give the maximum amount of decision-making authority to those who provide services to Canadians.

In the end, service to the public depends on a leaner, more flexible Public Service. This is why streamlining is essential to the success of *Public Service 2000*.

Chapter 2
Our Mission is Service

The Government wants to create a client-oriented Public Service, a major change since the Public Service has not been used to regarding Canadians as clients.

To foster the necessary change in culture, each department will be required to reassess its management practices and to develop a mission statement. This statement should be developed in close consultation with employees at all levels, and provide members of the department with a charter to guide their activities.[3]

INTRODUCTION

The fundamental goal of *Public Service 2000* is to improve service to Canada and Canadians.

Federal public servants provide a vast range of services across Canada. They ensure the safe landing and takeoff of 19,700 aircraft daily at 131 airports. They inspect 35,000 metric tonnes of meat every day. Every year, they issue over 1.2 million passports and 819,000 visas. They process over 18 million income tax returns. They handle a daily average of 119 million travellers at our borders. These are but a few of the services Canadians have come to take for granted from government. It is services such as these that help define the quality of life in Canada. And despite austerity, Canadians have come to expect government to do more than ever to face new challenges such as the renewal of the Constitution, global competitiveness and sustainable development.

Public servants are no different than other employees – they do a better job if they have a clear idea of what they are doing, and why. A mission statement helps them to do this; it helps an organization define its particular values and unique vocation of service.

---

[3] *Ibid.*, pp. 51-52.

Since the launch of *Public Service 2000* in December 1989, all but a few departments have adopted mission statements – including statements of core values, guiding principles and strategic objectives.

WHAT DEPARTMENTS HAVE DONE

Six years ago, Employment and Immigration became the first department to begin developing, with the participation of all employees, a client-centred management philosophy that was eventually reflected in a departmental mission statement. This was the first time a department had defined its role in relation to its clients – the Canadian public. What mattered was not the mission statement *per se*, but rather the opportunity to involve all employees in describing what they do and how they can do it better, and the strong commitment from senior management to quality service.

Developing a mission statement is both a top-down and a bottom-up exercise, involving staff at headquarters and in the regions and from all sectors of the organization. These exercises have fostered collegiality, teamwork and productivity throughout departments. They have helped strengthen individual participation in departmental renewal and ownership of a unified organizational culture based on quality service. The *process* of developing a mission statement is much more important to the organization and its employees than the resulting words themselves. By permeating all levels of an organization, the process of renewal will endure and become irreversible.

- **At Agriculture Canada, for example, over 4,500 employees participated directly in the development of the department's mission statement. The Deputy Minister of Agriculture conducted a cross-Canada tour to consult and promote the mission statement to all employees. Over 100 initiatives are currently under way across the department to promote mission values.**
- **At Correctional Service Canada, the mission statement exercise led to over 3,500 concrete proposals from staff; almost all have been acted upon.**

In reply to a sceptical newspaper columnist, an employee of Energy, Mines and Resources wrote:

> *As one of the "troops at EMR" whom you expect to see standing at attention and saluting the EMR mission statement. ... this single sheet of paper did not originate from the executive suite of EMR ... but rather from the convictions of EMR foot soldiers, all of whom were invited to participate in its creation. It is our statement.*[4]

Mission statements are important tools in achieving the highest standards of performance and in guiding all departmental employees toward common goals. They express what a department is all about. They create a vision and a yardstick, by which the organization can structure and manage itself. They help to create an environment within which improvements in service and efficiency are more readily achieved. They are meaningful only if they translate into concrete action.

Mission statements represent "a vision for the future, a blueprint for development, change and improvement."[5]

- **At Correctional Service Canada, the exercise, which begun in 1988, was motivated by a desire to "do good corrections." Doing good corrections was not simply a matter of having good policies and programs, it was also having employees who believed in good corrections and understood their role in delivering them.**
- **Environment Canada initially used this exercise to help align the department's efforts to meet its Green Plan commitments. In the process, the department developed its values and operating principles, which form the basis of its management framework and accountability regime.**
- **Indian and Northern Affairs has used its mission statement exercise to face the challenges of an evolving relationship between native peoples and the federal government.**
- **Revenue Canada Taxation has launched a major management strategy, the "Corporate Development Initiative," to renew**

---

[4] *Ottawa Citizen*, 22 February 1991.

[5] *Our Story: Organizational Renewal in Federal Corrections*, (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1991), p. 46.

its corporate culture and refocus its corporate vision on customer service.

- **At Industry, Science and Technology, the mission statement helped in restructuring the department's program, funding and organization to meet new demands anticipated by the outcome of the Prosperity Agenda.**

CONCLUSION

A mission statement is not a panacea. It is less a result than a statement of commitment. It is a tool that the employees can use to better understand their jobs and their organization.

Chapter 3
Service Standards

> *Deputy Ministers will establish clear standards of service, and will be accountable both for the reasonableness of those standards and for the quality of the service provided to the public. They will ensure that information about client satisfaction and suggestions for improving service are regularly sought both from clients and employees. Simple procedures for responding to complaints will be established.*[6]

INTRODUCTION

Canadians expect, and are entitled to expect, government services that are:

- provided in a fair, non-partisan, non-discriminatory manner;
- provided in the official language of choice;
- economical, reliable, effective and efficient; and
- accessible, timely and courteous.

> *[Service standards] are the primary measure of how well an organization is doing in terms of fulfilling its mission. As such they are used...to measure past performance; to assess problems and make adjustments to programs; to assist in resource planning; to identify trends and establish longer-term goals; to form the basis of accountability agreements, etc.* [7]

Service standards are essential to service improvements because they help an organization to define the level, quality, quantity and frequency of service, as well as expectations for face-to-face contacts with the public.

---

[6] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 55.

[7] *A Guide to Business Planning at Consumer and Corporate Affairs, op. cit.*, p. 2.

Service standards and client surveys were among the five areas in which Deputy Ministers were expected to produce concrete results in 1991.

An Ad Hoc Committee on Service Standards, composed of Assistant Deputy Ministers from line departments,[8] the Treasury Board Secretariat and the Office of the Comptroller General, was set up in the fall of 1991 to provide guidance to departments on how best to proceed with the implementation of service standards.

Some departments already have service standards.

- **The Canadian Coast Guard has standards with respect to ice breaking services: it will be on the scene within seven hours of a request for assistance, depending on the region, and 85 percent of all service requests will be met.**
- **Revenue Canada Taxation is the department with the greatest number of contacts with the public. Its clientele numbers some 20 million individuals and almost one million businesses. Taxation is the first department which published a declaration of customer rights: the Declaration of Taxpayer Rights.**

  In the spirit of *Public Service 2000*, Taxation introduced a program of workshops to promote quality service, called "Service through Leadership and Involvement." These have been attended by 90 percent of departmental employees to date.

  Taxation has set standards with respect to general telephone enquiries (for example, a caller should be connected to an agent within three minutes), counter enquiries (for example, a client cannot wait more than 20 minutes) and correspondence, which have made tax administration very much "customer-driven." In effect, the department has managed to give the process of tax collection a human face.
- **Employment and Immigration has service standards concerning Unemployment Insurance (UI) claims. These standards**

---

[8] Communications; Revenue Canada Taxation; Transport; Multiculturalism and Citizenship; National Health and Welfare; Employment and Immigration; Agriculture; Supply and Services.

call for 78 percent of initial and renewal claims to be processed to decision within 21 days of registration; 88 percent of appeals to Refugee Boards are to be heard within 30 days of receipt.

- **The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) has improved its standards in the processing of applications under the Agency's Action Program from an average of almost 100 days to an average of 55 days. In the coming year, this will be down to 45 days.**
- **The Translation Bureau of the Secretary of State offers its services to the entire public service. Client satisfaction ratings are published every year in the Main Estimates.**

One of the premises underlying the standards mentioned above is that government services must be *accessible* to the Canadian public. Some departments provide toll-free telephone lines, revamped directories and new data bases that help the public (and other public servants) to find out who does what in the government.

- **The Treatment Accounts and Processing System of Veterans Affairs, for example, runs six toll-free lines providing a rapid benefit pre-authorization and general information service to the 170,000 clients and 40,000 suppliers involved in the provision of medical services and equipment to veterans. Another program, War Veterans and Civilian Allowances, operates nine toll-free lines for its clients.**

In a wide variety of ways, communications between departments and their clients have been simplified to make services more accessible to the Canadian public.

- **Multiculturalism and Citizenship Canada, in partnership with 13 other federal departments and agencies, has published a guide entitled *Plain Language, Clear and Simple* to help public servants write clearly.**

Other departments have also taken imaginative steps to facilitate their communications with the public.

- **Revenue Canada Taxation has developed simplified, no calculation tax returns for seniors and individuals with straightforward reporting situations, and a T2 short return for small corporations. It has also simplified its requirements**

for Canadians who pay taxes on an instalment basis. Many other transactions have been simplified – such as filing an objection to an assessment in a normal letter and using the telephone for changes of address.

- **The Atlantic Canada Opportunities Agency has begun to implement "one-stop shopping" for its clients. Clients are beginning to establish relationships with account managers similar to those between bankers and their customers. More than 90 percent of all financial assistance is now approved at the local level by ACOA officials.**
- **Some departments such as Transport Canada have a user-friendly complaint procedure. For example, most airports have "compliment/complaint" suggestion systems, many of them automated, to ensure follow-up and feedback.**

INTERNAL CLIENTS

The above standards apply to services provided to *external* clients, that is, the people of Canada. It is equally important, however, to improve services provided *within* departments and in the common services that are provided to departments and agencies throughout the government. These internal service standards ultimately contribute to the improvement of services provided to Ministers and to the Canadian public.

More and more departments are setting service standards for their personnel, financial and administrative services, and there are many examples of progress achieved in these areas.

Departments which provide *common* services, such as Public Works and Supply and Services, are moving increasingly towards offering departments greater flexibility in choosing the means and sources of service delivery.

- **Public Works redesigned a computerized rotational contracting system called Administration and Control of Contracts and Regional Data (ACCORD) to allow direct access by tenants. The first such arrangement, signed with Employment and Immigration, is serving as a model for similar agreements with other departments.**

- **At Supply and Services, a project known as Acquisitions 2000 will provide departments with unlimited access to a technology-based system that will allow clients to do much of their own purchasing for a wide range of commercial products. Clients will ultimately be able to access major procurement systems from their desktop computers.**

  Similarly, the department expects that by 1995-96 the government's pay, pension and insurance systems, which are now both complicated and costly, will become one integrated system. Clients will be able to access the new system, known as the "Public Service Compensation System", from their work stations.

Although these common service agencies recognize that they still have a lot to do to become more client-oriented, they are moving in the right direction.

TRAINING IN BETTER SERVICE

Once standards have been established, employees must acquire the skills and knowledge to provide quality service. The Service to the Public Task Force, established as part of *Public Service 2000*, found that "most Public Servants do not receive enough service delivery training, especially in front-line jobs."[9] A few departments, however, have offered this kind of training to their front-line staff and more are developing similar programs.

- **At Employment and Immigration, client service training has been taken by some 8,000 front-line staff.**

TOTAL QUALITY MANAGEMENT

The objective of improving the quality of service has led some departments and agencies – including Energy, Mines and Resources, the Office of the Auditor General, and Industry, Science and Technology – to adopt a concept known as "Total Quality Management" (TQM) to make their organizations work better.

---

[9] *Service to the Public Task Force Report*, (Ottawa: October 1990), p. 56.

Although relatively new to government, TQM is well known in the private sector, where it has been seen as a key to regaining competitive position and, in some cases, to the survival of an organization.

> *TQM can be defined as a management reform which emphasizes quality and customer satisfaction instead of profit, the encouragement of cooperation rather than competition between employees and an insistence on having managers hold ultimate responsibility for the way their companies perform.*[10]

Total Quality Management is an approach to administrative reform that is applicable to the Public Service as well as to the private sector. The term itself is perhaps less important than the commitment to service and excellence that it implies. It can be seen as simply a particular manifestation of the values set out in the White Paper.

CONCLUSION

A key challenge for the Public Service in the 1990s is to balance the expectations of Canadians for better service against the realities of resource restraint. Service standards contribute to a clearer understanding between public servants and their clients over levels and quality of service. They also help to improve services by focusing departmental activities on bottom-line service delivery.

Given the increasing importance which we attach to high-quality service to the public, this is an area where there will have to be continued investments in the years to come. The importance of service standards to promote better government services to Canadians was recognized in the 1992 Budget. It noted that:

> *Departments will now increasingly begin to develop and publish standards for service, based on consultation with clients, that clearly spell out service levels and costs.*[11]

The Budget also introduced a number of measures to improve service to Canadians such as co-location of services in urban centres and "single-window" services in smaller centres. The objective is to provide more convenient services by offering different services in one building or at one point of service delivery, such as a Canada Employment Centre, rather than several. Employment and Immigration Canada has taken the lead in this project because it already has a community-based network of offices in more than 500 locations across Canada, more than any other government department.

---

[10] *National Journal*, (USA, 21 December 1991).

[11] *The Budget 1992: Budget Papers*, p. 96.

It is important to note that no additional resources have been set aside to fund these initiatives, so creativity will have to be paramount if we want to see concrete, visible results.

Progress in public service renewal must be expressed in real improvements in the services received by individual citizens. All the examples cited above, and all kinds of other initiatives undertaken by departments not mentioned in this Report, must be seen in this light. Improving service is an ongoing effort that in the end can only be measured by the satisfaction of clients.

Chapter 4
Consultation and Partnership

> *Deputies will be accountable for developing consultation strategies to ensure that consultative skills are a key criterion in hiring staff, in their training and development and in the design of program activities.*[12]

INTRODUCTION

To be successful, service standards must be developed in consultation with clients. More generally, Canadians are insisting on greater participation in the development of public policies and programs. Although public servants feel they *are* consulting,[13] opinion surveys do not confirm that this perception is shared by the public. A 1991 Decima report, for example, found that 80 percent of respondents were dissatisfied with government consultation on policy matters.[14]

This level of public dissatisfaction with government consultation may simply reflect the fact that "consultation" means different things to different people. To government, the word traditionally has meant explaining its own position on a particular policy or program. To the public, however, consultation means an opportunity to influence the decision-making process.

A COMMITMENT TO CONSULTATION

The Government has made clear that it is committed to consultation at an early stage of policy and program development, and to be more open and responsive to the views and needs of the public. At the same time, the Government recognizes that "it will not be possible to implement improved consultation overnight. The new approach will challenge both Ministers and Public Servants.''[15]

---

[12] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 53.

[13] See the *Service to the Public Task Force Report, op. cit.*

[14] *Decima Quarterly Report*, (Summer 1991).

CONSULTATION ACTIVITIES IN DEPARTMENTS

There is widespread agreement today that consultation results in better policies and better programs. As one industry spokesman has said:

> *Industry and all stakeholders must be involved with the Government in planning any environmental programs, policies or legislation that will affect them. Consultation is particularly important in early stages of all initiatives to allow identification and planning for environmental impacts, and to determine the most efficient implementation of protection measures.*[16]

Departments are recognizing this principle in how they deal with their clients.

- **Revenue Canada Taxation is consulting more with the public. In the past, only professionals were invited to sit on working committees that advised the department on technical matters. Now input is being sought from a wider range of people, including entrepreneurs, tax preparers, community volunteers and seniors. This consultation has resulted in a number of initiatives, such as the simpler tax returns mentioned earlier.**
- **Statistics Canada has broadened and strengthened its interdepartmental, federal-provincial, external and international consultations through a large number of advisory committees. These consultations assist the agency in ensuring that its products and services really are responsive to the current and emerging needs of its clients.**
- **The Trade Communications Division at External Affairs and International Trade interviewed several hundred business people and exporters to identify more clearly their needs and to adapt the services provided to them by InfoExport and**

---

[15] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 54.

[16] Ian R. Smyth, President, Canadian Petroleum Association, Calgary, June 1990.

CanadExport. As a result, CanadExport has been entirely revamped, and InfoExport has become an information centre on all activities of the department.

The Privy Council Office has established an advisory committee, jointly with the Public Policy Forum and the private sector, to make measurable progress in integrating consultation as an essential public policy and management tool within the federal Public Service.[17]

More than guidelines, what public servants clearly need and want are consultative *skills*. Consultation is now part of the basic training given to senior managers by the Canadian Centre for Management Development. Training and Development Canada also includes consultation training in its new curriculum.

This current focus on better consultation should not suggest that we are heading down an untravelled road. Successive governments have been consulting Canadians in a variety of ways throughout the last two decades. Most recently in 1991, there were several major consultation exercises.

- **Although not necessarily popular, the GST was smoothly implemented, in part because of specialized consultations with business and tax experts:**
  - **advisory committees were established to assist both the Minister of National Revenue and the Deputy Minister of Customs and Excise;**
  - **855 industry associations were consulted;**
  - **almost 5,000 seminars and 623 business information sessions were held; and**
  - **more than 2.6 million calls from the public were answered.**

  This massive effort in consultation produced specific initiatives that have helped thousands of small businesses to cope

---

[17] The members of the Public Policy Forum, and all those who have participated in its activities, have made a significant contribution to better understanding and cooperation between government and the private sector, including the labour movement and the academic community. This is a continuing contribution to better government in Canada.

with the new tax. These initiatives include such things as the one-page tax form, the quick method for accounting, the five-page "Basics for Business" folder and the 169 sector guides, including a guide for taxi drivers. Surveys, focus groups, face-to-face interviews and group consultations will become part of an ongoing process to obtain feedback on how businesses are coping with the GST.

- **Environment Canada consulted extensively with all stakeholders in the development of the Green Plan and is now consulting in the design and implementation of major programs. This process has begun to bear fruit in the form of a number of Green Plan announcements that respond to very strong needs expressed by Canadians.**
- **In preparation for the 1991 census, Statistics Canada held extensive consultations across Canada to ensure that user needs would be met. Private individuals and corporations, as well as provincial governments, promoted the census at no cost to the federal government, thus underlining the importance and increasing public acceptance of the census.**

Although the public was consulted prior to the implementation of the GST and the Green Plan, this does not in itself guarantee public acceptance of, or satisfaction with, a policy. But this should not stop the government from consulting more. Canadians want to participate in developing policies and programs that will affect their lives. They want government to be responsive to their needs and aspirations. Consultation makes good business sense in the private sector. It is also the right way to do business in government.

CLIENT SURVEYS

Another way to improve service to the public is to use surveys to assess the needs and measure the satisfaction of departmental clients. Direct consultation and the monitoring of client satisfaction are in fact complementary processes. They both help government to maintain familiarity with clients and thus help public servants to serve them better.

Most departments that provide services to the public use a wide range of techniques – including detailed questionnaires, focus groups and panels, toll-free lines and complaint monitoring – to rate existing services, identify areas for service improvements and assess the need for new services.

- **Revenue Canada Taxation has introduced client satisfaction cards in its district offices. The results, based on 30,600 cards, have been remarkable: 79 percent of respondents rated overall service as "excellent", while 16 percent rated it as "good". The results are used to set and maintain high-quality service.**
- **Environment Canada conducts regular surveys to improve access to its parks facilities. One result is that all parks and historic sites have a continuing program to improve services for disabled persons.**
- **Industry, Science and Technology (ISTC) offers a network of Business Centres across Canada where the business community can access such services as market intelligence reports, trade-related information, self-diagnostic software programs, publications, videos and electronic data bases. ISTC has pilot tested a continuous client feedback mechanism using a toll-free 800 number, known as Pinpoint 800, in Toronto, Winnipeg and Ottawa. Each user of a centre is given a number to call to rate the quality of the service received; the client calls at his or her convenience.**

Employment and Immigration and Western Economic Diversification have done client surveys which show a high level of client satisfaction.

- **At Western Economic Diversification, 500 clients were surveyed in March 1991. The survey showed that 91 percent of clients who received funding expressed overall satisfaction with the department and that 65 percent of all clients were satisfied with the current funding proposal process, although 27 percent indicated that it needed to be simplified.**
- **At Employment and Immigration, 84 percent of those surveyed were satisfied with the service they received; this sample represents roughly 127,000 employment and 11,000 immigration client transactions every day. As a follow-up, Employment and Immigration turned its attention to reducing the size of the dissatisfied group.**

Surveys are powerful tools to measure customer service and to galvanize employees toward significant improvements in work quality and productivity. They will become more and more a normal part of the ongoing operations of government.

PARTNERSHIPS

Partnerships with organizations outside government are set up for several reasons:

- to avoid duplication of effort;
- to reduce costs; and
- to achieve better results, particularly when the initiatives are far-reaching and involve several sectors of activity.

Partnerships are fairly new in the federal Public Service. The results to date are encouraging, as demonstrated by the following examples.

- **In 1991, the Minister of Employment and Immigration announced the establishment of the Canadian Labour Force Development Board. This is the most recent initiative emerging from a process of consultation in which EIC has been engaged for several years as part of the Labour Force Development Strategy, and it has been undertaken in direct response to recommendations for an ongoing mechanism for shared decision-making by private and public sector partners.**

  The Canadian Labour Force Development Board consists of representatives of labour, business, and social action groups for women, disabled persons, aboriginal people and visible minorities. The Board's mandate at the national level is to determine overall training priorities, address questions such as standards for skills training, and play an important advocacy role concerning Canada's need for a strong training culture. The establishment of the Board represents a significant step in ensuring that the private sector plays a substantive role in decisions affecting skills training in Canada. The Board is also taking a leadership role in fostering similar partnership structures at the provincial and local levels.

- **In 1989, Environment Canada was faced with the challenge of protecting, conserving and restoring the St. Lawrence River. The magnitude of the challenge forced the department**

to pool its efforts and to share responsibilities with other federal departments, the Quebec government, the polluting industries, environmental groups, universities, research centres and consulting firms. This partnership, known as the *Plan d'action Saint-Laurent*, resulted in almost four times the initial federal investment of money and human resources. Although final results are not yet in, the Plan has been hailed as a success, not only for its positive results for the environment, but also for its innovative management and, in particular, for its creative approach to partnerships.

Environment Canada is also pursuing partnerships with non-profit associations across Canada to support Canadian parks. In addition, Canada and the United States are co-sponsoring a 15-year program aimed at protecting almost four million acres of waterfowl habitat in Canada and two million acres in the U.S. and restoring waterfowl populations in both countries to the levels of the 1970s.

- **Communications Canada is working with Vision 2000, an industry-led initiative, to give Canada a global competitive edge in communications and information technology. Vision 2000 was formed in 1989 to foster and accelerate collaboration with private companies, research organizations, universities, and the federal and provincial governments to produce new products and services. Fifteen R&D projects were unveiled in May 1991 and the members of Vision 2000 are now finalizing R&D strategy for the next phase.**

Such initiatives must be encouraged in the years to come as they provide cost-effective ways to provide better service to Canadians.

Chapter 5
Empowerment and Innovation

> *Within a framework of law established by Parliament and of policy established by Ministers, Public Servants will be empowered and encouraged to use their creative energies to decide themselves how best to use the resources made available to them in order to get the job done in the most efficient manner.*[18]

INTRODUCTION

In the face of growing demands for services, coupled with continuing resource restraint, the Public Service must look for new ways to serve Canadians better.

The Prime Minister made this clear when he launched the *Public Service 2000* initiative. He declared that every effort would be made to find "innovative ways of delivering programs ...[and] provide scope for different organizational forms to meet different needs ... in the context of a single Public Service."[19]

Innovation in the public sector takes place within the context of parliamentary accountability, which requires a framework of control and reporting to ensure that taxpayers' money is used prudently. The challenge for the Public Service is to find the right balance between *results* and *cost-effectiveness* on the one hand, and *controls* and *accountability* on the other.

Successful innovation is not easy. It requires active and sustained support by senior management to create an environment in which creativity is encouraged. The following are some of the essential conditions required for an innovative working environment:

- clear objectives;

---

[18] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 46.

[19] Press release announcing *Public Service 2000*, 15 December 1989, pp. 3-4.

- a respect for individual contributions;
- an open workplace in which information flows freely, both horizontally and vertically;
- an environment that promotes cooperation among work units; and
- continuing encouragement by managers.

The success of *Public Service 2000* depends in large part on the ability of the Public Service to take full advantage of the innovative capacities of individual public servants.

DELEGATION AND EMPOWERMENT

The secret to better quality service is delegating authority down as far as possible in the organization and empowering staff to exercise that delegated authority effectively. This depends, of course, on staff having the knowledge, training and technology necessary for carrying out expanded roles.

There is a difference between delegation and empowerment. *Delegation* generally means a transfer of administrative functions from central agencies to line departments, from departmental headquarters to regions, and from regional management to front-line staff. *Empowerment* means giving employees, at whatever level, the authority they need to do the best possible job for the organization, and the tools – the training, resources and backup – to exercise that authority effectively.

In August 1991, the Treasury Board Secretariat surveyed 42 departments to see how they had delegated authorities in the areas of goods and consulting contracts, hospitality, local purchase orders and temporary help. The survey indicated that delegation had increased in most departments, in particular for local purchasing, but that there was still room for more delegation, especially to regions.

Most departments have also been sub-delegating personnel, administrative and financial authorities that had been delegated to them by central agencies, to lower levels in the organization.

- **National Defence initiated some years ago a delegation pilot called Base DelegAAT which increased the authority of the Base Commanders at Canadian Forces bases Borden and Kingston over base resources from less than 20 percent to**

approximately 75 percent. Commanders now have more authority over personnel decisions, over procurement and in the day-to-day operations of the base. The goal is to achieve a 10 percent reduction in the costs of operating each base without reducing current levels of service.

- **Solicitor General Canada has revised all financial management practices. Fifty percent of the transaction steps have been eliminated, with the remainder being streamlined and completely automated. There has been a savings of nearly 40 percent in time expended on financial transactions, despite a 64 percent increase in transaction volume.**

Of course, delegation of administrative authorities is not always effective. Sometimes these functions are best carried out by specialists, rather than by front-line staff and managers. In fact, inappropriate delegation of administrative responsibility can actually undermine empowerment and client service by taking time and resources away from service delivery.

Empowerment goes beyond delegation to encompass the notion of reciprocal trust. In the words of Peter Block:

> *... we have to believe that people care about the organization, [that] they're committed to its goals and purpose, and [that] their deepest wish is to contribute something meaningful.*[20]

Similarly, as concluded by senior financial officers:

> *... this view of human nature must be reflected in a management style that is supportive, enabling and participative. In other words, the organization must care about its people.*[21]

Empowerment means giving staff the freedom they require to respond quickly and effectively to the needs of their clients and trusting them to make the right kinds of decisions. Here are a few examples of ways in which departments have given their staff authority to respond to the needs of their clients.

---

[20] Peter Block, *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*, (Jossey-Bass, 1988).

[21] *Empowerment and Risk under PS 2000*: a Discussion Paper, prepared by the Committee on Empowerment and Risk Management, Conference of Senior Financial Officers, Mont Ste. Marie, Quebec, November 1990, p. 5.

- **Indian and Northern Affairs has essentially delegated all operational decisions to regional and district staff. For example, Regional Directors General now have authorities equal to that of Assistant Deputy Ministers for personnel and financial matters such as hospitality, conferences and debt write-offs.**

  At the suggestion of its employees, the department has delegated contracting for firefighting services in Yukon from the director level to that of field officers. This has resulted in a reduced error rate and significant savings in time spent processing contracts.

- **At Western Economic Diversification, responsibility for approving contributions up to $200,000, or 60 percent of all contribution projects, was delegated in May 1991 to the regional Assistant Deputy Ministers. This led to a cut of about 10 percent in the time it takes to release the funds, thus speeding up developments that provide jobs to Canadians.**

- **Counsellors in district offices at Veterans Affairs have been delegated the authority to approve claims up to $5,800 to clients with low health risks. Previously, decisions of this nature were made by committee. Counsellors can handle virtually all claims on the spot and make decisions immediately. This is very popular with the staff and veterans alike.**

  Responsibility for the approval of War Veterans Allowances has been given to the clerical level. Previously, this responsibility resided at the officer level and, in some cases, at headquarters.

- **Employees at Revenue Canada, Customs and Excise were asked to come up with their own solutions to the problems and pressures they face. Among the suggestions either already implemented or contemplated for implementation are:**
  - **the Peace Arch Crossing Entry (PACE) pilot at the Douglas, B.C. border to speed up processing of travellers;**

- **an automated system for analysis of postal entries for investigation purposes;**
- **joint undertakings with American Customs for small vessel reporting;**
- **new approaches for shift scheduling and the administration of overtime.**

There is always a certain degree of risk involved when employees are given discretionary authority. However, it is possible to minimize the risk by establishing clear limits on the exercise of discretionary authority and a clear basis for accountability.

Sometimes, service can be improved by contracting out activities to the private sector.

- **Two years ago, Veterans Affairs contracted out the administration of claims processing for health care and created the Treatment Accounts Processing System (TAPS). Re-allocating employees from processing to direct, face-to-face service to veterans has resulted in faster, better service to clients.**
- **At Labour Canada, the Program for Older Worker Adjustment is delivered through contractual arrangements with the private sector insurance industry.**

APPLYING NEW TECHNOLOGIES

With greater delegation comes a greater need to look for ways of maximizing the time employees spend in serving the public. This requires not only reducing the paper burden but also using technology and rationalized work units to work faster and smarter. Information technology is an important tool in responding to the challenges of empowerment and service.

The Information Management Committee (TIMS), composed of a dozen Deputy Ministers, was created under the auspices of the Office of the Comptroller General to advise the Treasury Board on how best to manage the application of new technology in departments and to act as a catalyst for change. This committee is actively promoting the government's strategic information technology objectives. It also has established solid links with the information technology business community to ensure that their concerns and priorities are taken into account as the government moves rapidly into the information age.

- **Fisheries and Oceans conducted a pilot project in its Pacific Region to find ways to control the costs associated with its fleet of 450 vehicles. One of the benefits was an annual reduction in the number of invoices from 5,000 to 24, resulting in substantial savings in paper, workload, time and processing costs. The department has recently implemented this approach for its 1,400 vehicles across the country.**

- **Revenue Canada, Customs and Excise has made significant progress in implementing an "electronic highway" that will eventually give all employees electronic access to information inside and outside the department.**

  Another example of applied technology is the Traveller Entry Processing System (TEPS). It has facilitated collection of duties and taxes by automating the two main functions associated with revenue collection: determination of duty or taxes and cash collection. This has decreased entry preparation to minutes by using simplified tariffs, automated entry systems and "one-stop" processing.

  Customs Automated Data Exchange (CADEX), a successful application of Electronic Data Interchange, has greatly reduced the processing and release time of commercial goods. Over 50 percent of entry volume, or some 5 million transactions, is captured by this system.

  Customs and Excise is also pursuing a number of possibilities to provide for the electronic filing and payment of the GST. These possibilities include taxpayers electronically submitting returns to the banks through "smart cards" or touch tone telephones.

- **Electronics and computers have begun playing a big role in improving communications between taxpayers and Revenue Canada Taxation. Electronic filing of individual income tax returns will be implemented nationally in 1993. The department is also expanding the use of facsimile machines for the transmission of information and for preliminary client contacts. It is hoped that this will make tax-paying a little less painful.**

- **The Canadian Patent Office at Consumer and Corporate Affairs began to automate its operations in 1986, with a scheduled completion date of 1996. The electronic document imaging system that is being put in place will enable the office to carry on its work in a virtual paperless environment and provide greatly improved service to its clients.**
- **National Health and Welfare has introduced various initiatives to apply technology – such as electronic funds transfer and on-line access to client files – to streamline its operations, reduce cost and improve services to the public.**
- **Veterans Affairs has carried out a number of improvements in the delivery of benefits. One is an on-line data entry and verification function for the payment of disability pensions. This has resulted in productivity gains of over 27 percent and reduced turnaround times for processing client accounts.**

By making information more readily available, information technology helps to empower front-line staff and thus decentralize decision-making.

There are many examples of the effective use of technology in the Public Service. The speed of change has been dramatic in the last five years. For example, the number of microcomputers in the Public Service increased from 10,000 in 1987 to 180,000 today. This investment in technology has been one of the most important ways in which the Public Service has coped successfully with increasing demands for service during a period of severe fiscal restraint.

INNOVATIVE ADMINISTRATIVE MEASURES

Before the launch of *Public Service 2000*, the Government had already sought ways to make administrative practices in the Public Service less burdensome and more attuned to results.

As a follow-up to the recommendations of the White Paper, in 1991 the Treasury Board undertook a number of initiatives related to the management of resources, administrative policies and common services. In this context, a Council for Administrative Renewal (CAR) was formed in November 1991, under the auspices of the Office of the Comptroller General, to restructure administrative operations in government by:

- re-engineering current administrative processes in the areas of finance, administration and personnel;
- finding cost-effective alternatives in the way administrative services are delivered; and
- providing better, more cost-effective support to front-line managers.

The Council is sponsoring projects that have potential for quick payback, to demonstrate success and to sustain momentum in the process of change.

Operating Budgets

To improve service delivery, managers need the flexibility to allocate resources where they are needed.

Since the 1970s, the Public Service has relied on a comparatively rigid system based on person-years[22] as a control on the size of the Public Service. The White Paper stated that the Government would:

> *... establish for each program a single operating budget to include salary, operating and minor capital funds. Managers will be free to allocate these operating budgets to meet their particular circumstances.*[23]

Transferring funds amongst these various components will allow managers to achieve the most effective use of resources under their control. In so doing, they will be obliged to focus on the real costs of providing services and will thereby arrive at the best mix of resources to deliver those services to Canadians.

In 1991, there were 12 operating budget pilots in three organizations: the Royal Canadian Mounted Police, Energy, Mines and Resources, and Environment Canada. The results have been very encouraging. Although there were restrictions on what the three organizations could do in the first year of implementation, each has been innovative in finding ways to take advantage of the flexibility inherent in operating budgets.

---

[22] This is a generic measure representing the employment of one person, at whatever level and salary, for one year.

[23] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 57.

There is widespread interest in establishing new pilots or expanding current ones. In 1992-93, there will be more pilot projects, some of which will include entire departments.[24] One of them, the Department of Communications, has developed a comprehensive information and training program for all employees to take the mystery out of operating budgets. The program was developed and delivered by teams of financial and personnel staff working together. The Government expects to implement operating budgets service-wide by 1993-94.

The Treasury Board Secretariat is preparing a manager's guide to assist managers in the implementation of operating budgets. The guide is being developed through an interdepartmental committee and project teams involving 75 people from 22 departments and agencies. The Canadian Centre for Management Development and Training and Development Canada are developing training modules to support this initiative.

Operating budgets are not simply a new financial regime. They reflect a fundamental change in management philosophy, one in which managers have the authority and the corresponding accountability for the administration of all their resources. If well managed, operating budgets can become a key stimulus to innovation in the Public Service.[25]

---

[24] Department-wide pilots in 1992-93 are expected to include the Department of Communications, Correctional Service Canada, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Canadian Secretariat, Energy Mines and Resources, the Natural Sciences and Engineering Research Council, Supply and Services, Western Economic Diversification, the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Treasury Board Secretariat, the Office of the Comptroller General and the Department of Finance. Pilot projects are also being developed within the departments of Forestry, Fisheries and Oceans, and Consumer and Corporate Affairs.

[25] Some concerns have been expressed about how this regime of operating budgets will affect employees. Will operating budgets encourage managers to turn from higher-classified, more expensive staff to those whose salary costs are lower? Not necessarily. Indeed, the value added by more highly skilled and experienced employees is likely to be even more important in the Public Service of the future. What operating budgets will do is make every manager conscious of the need to obtain full value from the employees under his or her direction.

Other Financial Initiatives

The White Paper also recommended that "up to 2 per cent of each department's main estimates operating budget be permitted to be carried over automatically from one fiscal year to the next."[26] This was to encourage better planning and more effective spending.

This recommendation is now under review to assess its impact on overall annual expenditures. In the meantime, departments can continue to seek approval from the Treasury Board to carry forward three percent of their non-salary operating and five percent of their capital funds into the following fiscal year.

The Treasury Board also permits departments to reinvest productivity savings. This flexibility provides an incentive for effective management of available resources to best achieve performance goals.

Administrative Policies and Common Services

In 1986, the Treasury Board introduced the program known as "Increased Ministerial Authority and Accountability" (IMAA) to provide departments with some freedom from central authority in return for strengthened accountability. As *Public Service 2000* progressed, authority was delegated in many new areas. The White Paper recommended even further delegation to improve the efficiency and effectiveness of the Public Service.

Local purchasing authority, which stood at $500 in 1990, was increased that year to $1,000 and increased again in 1991 to $2,500. This significantly reduced paperwork and delays for low-value procurement.

Special contracting authorities were also delegated to departments to meet unique program delivery situations such as the delivery of official development assistance by CIDA; the acquisition of goods and services by Supply and Services; the provision of health care to Inuit people by Health and Welfare; and the education of inmates by Correctional Service.

---

[26] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 58.

A revised policy on claims and ex-gratia payments now gives departments, on advice from the Department of Justice, full authority for handling claims for and against the Crown and for making ex-gratia payments.

In March 1991, departments were given full authority for debt write-offs in conformity with the Debt Write-Off Regulations.

On 1 April 1991, and as proposed in the White Paper,[27] departments began receiving 100 percent of the net proceeds of the disposal of their assets.

The number of detailed administrative rules inside the Public Service has decreased dramatically. Policies have become much more succinct, stressing key requirements rather than detailed instructions. For example, the policy on materiel management has been reduced from 138 pages to two pages of basic principles and 28 pages of guidelines. The Treasury Board is also eliminating unnecessary reporting by departments, reducing administrative reports from 40 to nine annually.

All these measures are intended to relieve managers of unnecessary administrative burdens so that they can dedicate their resources and their time to delivering better services to the Government and to the Canadian public.

It should be remembered that these administrative reforms only work if senior management in line departments pass on these new authorities to front-line staff. Unless the actions of central agencies and line departments support one another and change management practices in departments, the transfer of responsibility from the centre to the point of service delivery will be impeded. To date, the record across the Public Service on internal delegation has been uneven. There is still a long way to go before all employees on the front line have the full range of authorities they require to do their jobs most effectively.

SPECIAL OPERATING AGENCIES

In 1989, the Government created a new organizational form known as the "Special Operating Agency," or SOA. This innovation is designed to provide increased freedom from departmental and service-wide administrative rules in return for key operational performance objectives. It allows managers in the SOA to focus on results and to apply more business-type approaches to provide the best services to clients, all within the overall accountability of the Minister and the Deputy Minister.

---

[27] *Ibid.*, p. 60.

The first five Special Operating Agencies were created in 1989.[28] Three more were announced in the 1991 Budget[29] and six more were announced by the President of the Treasury Board at the time of the tabling of the 1991-92 Main Estimates.[30] It is expected that, over time, there will be more candidates for agency status. Indeed, several departments have identified functions in their organizations that could be considered as future prospects for special operating agencies.

By adopting the best private and public sector management practices, these agencies are succeeding in improving customer service and promoting cost-effective and business-like service delivery.

- **For example, at passport offices, client service hours were extended by 16 percent in the larger offices, the delivery time of passports to applicants using the mail-in service was reduced and overall productivity increased.**
- **One of the goals for the Government Telecommunications Agency was to obtain 30 percent savings on inter-city services. It achieved savings of 35 percent.**

As the number of these special units grows, they will have a significant effect on the way the Government delivers services to Canadians.

---

[28] These were the Passport Office, the Government Telecommunications Agency, Training and Development Canada, Canada Communication Group and Consulting and Audit Canada.

[29] Intellectual Property Directorate, Race Track Supervision and the Canadian Grain Commission.

[30] The Canadian General Standards Board, Transport Canada Training Institute, Indian Oil and Gas Canada, Correctional Service Occupational Development Program, Canadian Heritage Information Network and the Canadian Conservation Institute.

NEW ORGANIZATIONAL STRUCTURES

Innovative organizations generally have more fluid, cooperative and flatter structures. They rely heavily on a strong sense of mission for their effectiveness and give considerable emphasis to flexibility, teamwork, employee empowerment and career development. Experiments with such innovative structures are currently under way within the Public Service.

- **One experiment of this kind of structure is found at the Canada Centre for Geomatics, at Energy, Mines and Resources. It is referred to as the "Sherbrooke Experiment", since it is located in Sherbrooke, Quebec. All work at the Centre is carried out on a project basis by multidisciplinary teams. Each team is led by a project manager, and its composition depends both upon the requirements of the task and the need to provide team members with development experience. Management personnel are regularly rotated between areas to maintain strong horizontal flexibility. There is a strong emphasis on both vertical and horizontal communication which last year included a limited degree of upward feedback.**
- **Another innovation is found in the creation of a new Communications Research Centre Institute by the Department of Communications. The new Institute will serve as a pilot project to give effect to the recommendations of the National Advisory Board on Science and Technology (NABST) for the conduct of the departmental research program with an increased emphasis on the quality and relevance of research, peer review and accountability.**

CONCLUSION

There is ample evidence that the Public Service of the 1990s and beyond cannot afford to be rigid or restrictive. The only way for the Public Service to offer better service at lower cost is to rely on more flexible organizational structures in which people are results-oriented and innovative.

In the end, service to the public is what the Public Service is all about. It is our raison d'être, our core value. Mission statements, service standards, client surveys, streamlining – these are all mechanisms through which we can improve service to Ministers and to Canadians. Of all these factors, the most important is people – employees who are dedicated to better service.

II

A PROFESSIONAL PUBLIC SERVICE

Chapter 6
Improvements in People Management

> *The members of the Public Service are its most important asset. They are not simply resources, they are people, individuals with careers, families and aspirations.*[31]

INTRODUCTION

Improving service, at lower cost, requires that we move from a "command and control" culture in the Public Service to a more decentralized, flexible working environment in which public servants have greater scope to meet their clients' needs.

The challenge for the leadership of the Public Service is not simply to train employees to provide better service but, rather, to transform the entire working environment to produce a greater emphasis on service and bottom-line results.

PROGRESSIVE EMPLOYMENT PRACTICES

All kinds of progressive employment practices are now being tried by departments to respond to both their own requirements and the needs of a diversified work force. These practices, many of which have been tried first by the private sector, are now at the early stage of implementation in departments and agencies.

- **The Office of the Comptroller General is supporting part-time work and job-sharing, even at the first level of the Executive Group.**
- **Veterans Affairs and the Department of Justice have also initiated work-sharing arrangements in their organizations. As part of its assignment program, Justice identifies employees who are interested in job-sharing and part-time work.**

---

[31] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 77.

- **In 1989, Consumer and Corporate Affairs introduced an innovative work-at-home program which is being used as an example for the Public Service at large.**

  The program started on an overtime basis to deal with a backlog in trademark filings. It was so successful that it was introduced as a pilot during work hours. Nine employees are currently working at home. There are several benefits to the program, the most important of which are increased productivity, improved morale and motivation and greater flexibility.

This latter example has proven that these alternative work arrangements do not mean a loss in productivity. Rather, they can lead to productivity gains as well as an improvement in the quality of working life and service. Other departments, such as Indian and Northern Affairs and Industry, Science and Technology are now experimenting with novel work arrangements in a variety of ways.

New applications of technology will permit greater flexibility in working conditions in the years to come. One can envisage, for example, employees working in satellite offices located at the periphery of our cities, thus reducing commuting time and relieving some congestion on our highways. We must continue to encourage the development and implementation of such progressive employment practices across the Public Service.

COUNCILS FOR CHANGE

It is also accepted across the Public Service that all employees must be involved in the process of change. "The more people believe they can influence or control the organization, the greater the organization's effectiveness and member satisfaction."[32]

This is why most departments have established "councils for change," involving staff at all levels, as a key departmental mechanism for implementing *Public Service 2000*. Even at this early stage, this new form of participative management has resulted in a number of initiatives to improve the quality of working life in departments and agencies. Among the most prominent of these are initiatives related to:

---

[32] See A. Tannebaum, *Control in Organizations*, (New York: McGraw-Hill, 1968.)

- upward feedback;
- internal surveys/exit interviews;
- the creation of an ombudsman function;
- job orientation;
- improved communications;
- employee award and recognition programs; and
- improved working conditions.

In a number of departments, employee unions have been actively involved in the major changes affecting their members.

Upward Feedback

In recent years, it has become more and more accepted that communications between employees and their superiors can be improved by a new mechanism called "upward feedback" in which supervisors are provided with the views of subordinates on their management style and other relevant issues.

Upward feedback has many advantages. It can improve two-way communications. It demonstrates that the organization values the employees' views, and thus results in improved morale. Overall, it can be a very effective instrument of change. Several departments have launched initiatives in this area, while others are still at the stage of exploring the concept.

- **Indian and Northern Affairs was the first department to develop and implement upward feedback. The department has recently completed this exercise for the second year. It has proved so successful that it will be extended to all levels of management.**
- **After a pilot in one division of Energy, Mines and Resources, the department implemented an upward feedback program involving all levels of supervision. All departmental employees had the opportunity to provide feedback to their supervisors through an anonymous questionnaire. An evaluation of the program is currently under way.**

Upward feedback also has its critics. Some feel, for example, that it is a threat to privacy. Others are concerned that the process may not really produce accurate feedback from employees to their supervisors. Many of these concerns, however, have been alleviated through positive experience in departments and agencies.

Employee Surveys/Exit Interviews

If used properly, surveys can become a significant tool for management improvement, innovation and the management of change. For this to happen, of course, departments need to follow up on the results of the surveys and take concrete action on the recommendations that flow from them.

Although employee surveys are relatively new in the federal Public Service, private sector organizations use them regularly. IBM, for example, has surveyed its employees for 20 years.

Exit interviews – which are used in departments such as Justice, the Office of the Comptroller General and Finance – are also a means of getting objective feedback on the conditions of work and ways to improve them.

Ombudsmen

Some departments such as Communications, External Affairs and International Trade, and Indian and Northern Affairs have recently appointed ombudsmen, on a pilot basis, to provide a confidential and informal avenue for problem resolution. This is another way of demonstrating to employees that the organization is concerned about their welfare.

- **At External Affairs and International Trade the departmental ombudsman met with 93 employees during the first nine months of operation to talk about concerns ranging from careers to adjusting to rapid changes in society and in the department.**

Job Orientation

Job orientation is essential to the successful integration of new employees. Many departments have developed employee handbooks and orientation kits. They also provide training sessions where new employees are given an overview of the department and, in many cases, have an opportunity to meet with senior management, including the Deputy Minister.

Some departments such as Forestry Canada have set up a "buddy system," pairing up new staff with experienced counterparts in order to facilitate and humanize the transition period for new employees.

Improved Communications

Employees have a right to know what is expected of them in their jobs. They need to be informed of departmental priorities and values, and to feel involved in decisions that affect their work. Improved communications bolster job satisfaction, departmental pride and, in the long run, improve services to clients.

Special efforts have been made throughout the Public Service to improve corporate-wide communications. These initiatives include:

- regular meetings between employees and Deputy Ministers, seminars and conferences;
- the publication of internal newspapers and specialized newsletters;
- employee suggestion programs and suggestion boxes; and
- "brown bag" lunch sessions with employees at all levels.

Deputies have travelled across the country to consult employees at the local level, seeking their ideas for improving service and working conditions and in return providing information on new developments and directions at headquarters.

- **In March 1991, the Clerk of the Privy Council visited every region in Canada to talk about the Budget, *Public Service 2000* and national unity. These regional presentations were followed by a session in the National Capital Region with all members of the Executive Group.**
- **In November, federal executives from across Canada were brought together by the Canadian Centre for Management Development for a Leadership Linkup video-conference in which key issues and challenges were discussed with a panel composed of the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council and three line Deputies.**

- **To improve communications, a number of meetings were held in the regions and in Ottawa where regional officials met with line deputies and senior people from central agencies to talk about issues of concern facing the Public Service. The Treasury Board Secretariat identified senior officials to liaise with the federal Regional Councils.**

Communications are not confined to Deputies. Ministers have been active as well. The President of the Treasury Board, who is the Minister responsible for the Public Service, met with several hundred federal employees in eight regional centres and in the National Capital Region for informal round table sessions in the spring of 1991. He visited the regions again in the spring of 1992.

Employee Award and Recognition Programs

Encouraging and recognizing employee and team contributions and successes are essential to a productive working environment. In March 1990, the Treasury Board raised award limits and provided departments with the authority to create special non-monetary rewards, with a maximum value of $200, to meet their special needs. In 1990-91, suggestions by employees contributed to reducing government expenditures by $36 million. This is a significant contribution to ongoing efforts to use taxpayers' dollars most effectively.

All departments have a range of mechanisms in place to reward and celebrate performance.

The Treasury Board Secretariat also manages three Public Service-wide awards programs: the Awards of Excellence, the Outstanding Achievement Awards and Senior Officer Retirement Certificates.

Improved Working Conditions

Initiatives have been undertaken in every department to make concrete improvements in the daily working lives of their employees. The following are some noteworthy examples of these initiatives:

- improvements to the physical environment, such as ergonomic furniture and better lighting;
- provision of employee assistance counselling;
- reduction in red tape, such as in the number of forms to be completed for attendance or overtime;

- contribution to a departmental "wellness program" by, for example, negotiating employee-paid corporate health club memberships;
- efforts to set up employee-paid day care facilities, sometimes in partnership with other departments; and
- pilot projects to assess the impact of technology on employees.

The Treasury Board has supported these approaches by approving, in 1991, new policies on child care and workplace fitness which give more flexibility to departments in establishing such services.

CONCLUSION

The initiatives described in this chapter show some of the ways in which the working environment in the Public Service is being transformed into one in which people come first. It is difficult to gauge the overall degree of success in this area. It is probably fair to say that success will have been achieved when employees feel that their contribution is appreciated, their ideas are sought and their special needs are taken into account – in short, when employees feel valued and recognized as assets rather than resources.

Chapter 7
A Career Public Service

> *... a professional, career Public Service, capable of attracting and retaining Canadians of talent, commitment and imagination, is essential to Canada~~'s~~ national well-being.*[33]

INTRODUCTION

Better service requires competent, well-managed and well-trained public servants. As mentioned before, it also requires freeing public servants from a "command and control" culture in order that they can deliver service more efficiently, and with greater imagination, flexibility and responsiveness. Better service depends therefore on:

- good recruitment practices;
- career development and training;
- equitable representation of all segments of the population; and
- institutions that facilitate good people management.

Career planning and *employment equity* were among the five priorities set for Deputy Ministers in moving forward the process of public service reform. A key element of both is the right approach to *recruitment.*

RECRUITMENT

As they become more oriented to results, departments have an even greater need to hire the right sorts of people – that is, people who are committed to service and who have the skills to fill the needs of the 1990s.

Despite severe restraints on its overall size since 1984, the Public Service has had an opportunity to recruit new employees to meet contemporary challenges. For example, normal attrition has meant an average of 10,000 new entries into the Public Service each year. More recently, new programs such as the GST and the Green Plan have led to some additional recruitment. As a general point, the Public Service must plan now to replace the many employees who will be retiring in this decade and early in the next century.[34]

---

[33] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.,* p. 63.

Set out below are examples of some of the more innovative programs of recruitment to the Public Service that have been developed in recent years.

Management Trainee Program

In October 1990, a new Management Trainee Program was launched as a joint venture by the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission. The aim of the program is to select, via a competitive process, approximately 100 talented men and women – some new recruits and some junior officers already in government – into a five-year program of rotating work assignments and training. This will help to provide a pool of qualified middle managers from which senior executives of the future can be drawn.

- **The first recruitment campaign for the 1991 program began with executives from different departments giving presentations to over 2,000 students on university campuses across Canada. The campaign attracted over 1,200 external and 100 internal applicants of a very high calibre, from which 97 external candidates and 25 from within the Public Service were appointed as trainees.**

  Members of employment equity designated groups[35] are well represented in the first recruitment. Among the candidates, 62 were women, 17 were members of visible minority groups, 5 were native people and 5 were persons with disabilities.

Other Recruitment Initiatives

- **For a decade now, the Office of the Comptroller General and the Public Service Commission have been running a very**

---

[34] It is estimated, for example, that by 1999, over 50 percent of public service executives will have to be replaced, either because of retirement or normal attrition.

[35] The four employment equity designated groups are women, aboriginal people, members of visible minority groups and persons with disabilities.

successful recruitment program (FORD/IARD) for financial officers and internal auditors. Under the program, 48 highly skilled university graduates were recruited last year from across Canada. The recruits have the potential to assume senior positions in the finance and internal audit communities.

- **The Accelerated Economist Training Program, in operation since 1987, recruits up to eight graduates with Masters degrees in public administration or economics to the Public Service. The program provides the participants with a two-year apprenticeship in how economic and public policy is developed and managed. Upon completion of the program, participants are expected to obtain employment in the federal government at the intermediate level as policy analysts. There were 15 participants in the program in 1991.**
- **The Canadian International Development Agency has established a program to attract and train women engineers. This is a follow-up to the *Report on Barriers to Women in the Public Service*. So far, CIDA has recruited three women engineers from universities and plans to hire more in the future. They receive accelerated career and professional development through assignments in CIDA, in the private sector and abroad with a goal of reaching senior levels in the Engineering Group within five years.**

The number of participants in these programs is small when compared to the overall size of the Public Service. These programs must be seen, however, as key building blocks towards a renewed Public Service, and an example of how the Public Service is reaching out to attract and develop young Canadians of high talent as public servants for the future.

CAREER PLANNING

The Public Service is a professional, career institution. Most employees are recruited at entry level and remain in government for the bulk of their careers. In the White Paper, the Government recognized that the Public Service has an important role to play "to help individuals manage their careers."[36]

One of the biggest obstacles to career planning in the Public Service to date has been a personnel management regime in which mobility has been largely vertical – i.e., you moved only if you got a promotion. Employees were not able to move around easily at the same level within the Public Service.

However tolerable in the past, by the 1980s this system had became clearly unsatisfactory, for at least two reasons. First, the Public Service was no longer growing; it was in fact shrinking, and promotions were becoming more and more difficult to find. And second, the nature of government work was changing – tasks were becoming more varied and less predictable; employees required a broader knowledge and experience to meet new challenges in the workplace; and entire functions were being replaced by new operations to meet new policy or program objectives.

The White Paper recognized the need for greater mobility by making deployment – the movement of employees to jobs at the same level – one of its major recommendations.[37]

Increased career mobility serves several purposes:

- it makes it easier to attract and develop staff;
- it contributes to job enrichment by permitting staff to learn new skills which may, over time, lead to promotional opportunities;
- it helps departments meet new demands and respond rapidly to changing priorities so they can better serve the public;
- it improves morale and productivity by putting people where their skills are needed and where they can make the greatest contribution; and
- it supports employment equity objectives by opening special development opportunities to designated group members.

---

[36] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 65.

[37] *Ibid.*, p. 68.

One way in which departments can facilitate mobility is through the creation of "Career Assignment Programs". These are essentially internal mechanisms whereby employees can take up a variety of "assignments" within the department, with a minimum of paperwork involved. These lateral assignments are entirely voluntary.

Many departments have now introduced career assignment programs.

- **Statistics Canada, for example, has been a front runner in promoting career mobility and developmental opportunities. In 1983, it set up a Career Assignments Division (CAD) to serve as a proactive broker between employees seeking assignments and managers needing temporary assistance. The program has been an unqualified success: in eight years, over 2,200 assignments have been arranged.**

Other more recent and also very successful departmental initiatives include the following:

- **Industry, Science and Technology (ISTC) introduced an assignment program in April 1991. In the first year, the department placed 100 employees within and outside ISTC. ISTC has also initiated an assignment program in Saskatchewan among seven federal departments.**
- **Labour Canada arranges approximately 60 assignments per year out of an employee population of some 900.**

Career planning encompasses more than the movement of people to meet short-term or special demands. It also includes planned programs to meet the career aspirations of staff and the future needs of the Public Service. The objective is the best possible fit between employees and jobs.

A few departments such as Indian and Northern Affairs already have career planning initiatives well in place. Moreover, many departments have developed self-assessment mechanisms to identify future managers, managerial profiles and career planning guides for their employees. These are useful tools as part of an overall program to assist employees in their career progression.

Deployment will continue to facilitate career mobility and contribute to job enrichment.

TRAINING

Too often departments and agencies have given only lip service to the importance of training as a vital tool in human resource development. Too often training has been the first victim of budget cuts, and seldom has it been a high priority in staff development within departments. Until recently training was not really regarded as an *investment* to meet the future needs of the Public Service.

With the advent of *Public Service 2000*, this picture has begun to change. Today, in addition to on-the-job training that employees acquire through assignments or deployment, the Public Service is also committed to investing in *formal* training to:

- give employees the specific skills to do their jobs better;
- empower them with the knowledge and skills to take on additional responsibilities and to provide better service; and
- train them to become more adaptive, flexible, open to acquiring new skills and new ways of doing things.

Today, training is recognized as a priority at all levels of the Public Service, including the senior ranks. The White Paper states that:

> *... the development of senior managers will be given greater emphasis, with their training and developmental needs reviewed annually by their Deputies. Middle managers will be offered more systematic development and training opportunities to improve their promotional opportunities.*[38]

Despite current resource constraints, a number of departments such as Industry, Science and Technology and Veterans Affairs have made significant increases in their training budgets in the past year.

- **Statistics Canada went from spending one percent of its budget on training to three percent within three years. Important training modules such as data analysis and survey skills development are provided on a compulsory basis to all new entrants and a parallel set of courses is offered to existing staff so that within a period of five years every member will have benefited from the same instruction.**

---

[38] *Ibid.*, p. 66.

- **In 1990-91, Indian and Northern Affairs increased substantially its training and development budget focusing on development to pay for such initiatives as educational leave, new employee orientation, cross-cultural awareness programs and a mandatory people management course for first-time supervisors.**

- **The Canadian International Development Agency is making a major shift in its approach to international development. The agency is moving from a hands-on, project-oriented approach to one that is more strategic, consultative and program-oriented.**

  A key to this is a new program of training and development. The Professional Development Strategy was set up in early 1991 to provide staff with the necessary knowledge and skills to achieve these changes. Some 500 development officers, who are the core group of the agency, are the first to participate in the program which will be extended later this year to executives, other officers and support staff.

- **At External Affairs and International Trade, special training has been introduced to prepare staff for the new devolution of authority. The number of person-years devoted to longer-term training has increased by 300 percent and overall funds for training were significantly increased. The department has also created a new Foreign Service Institute to train its employees for service at headquarters and abroad.**

As much as possible, responsibility for training is left in the hands of individual departments, managers and employees, since they are best equipped to identify needs and opportunities. At the same time, a number of central initiatives have been taken to support training throughout the Public Service.

- **The Canadian Centre for Management Development has adapted its curriculum for senior managers to emphasize the skills and knowledge required in the new working environment, notably skills in people management, managing diversity, innovation, accountability and service. Courses are being offered which take into account the time constraints of senior managers.**

- **The Advanced Management Program is a new training program now being offered each year to a limited number of senior officials at the Assistant Deputy Minister and Associate Deputy Minister level.**
- **Deputies have been encouraged to protect training funds and to increase them by 10 percent annually for the next five years. They have also been encouraged to establish a "rule of thumb" to guide expenditures within their departments.[39]**
- **Consistent with the *PS 2000* Task Force on Training and Development recommendation that $10 million be made available to underwrite innovative training initiatives, the Treasury Board Secretariat will recommend funding for individual projects that can be applied across the Public Service. The first proposal involves a consortium of the Government Telecommunications Agency, the Canadian Centre for Management Development and Training and Development Canada, which will have the expertise, services and networks for a Public Service distance learning and communications network. The objective will be to deliver training and communications material directly to the end user. Of interest to all employees, this initiative will also facilitate training for disabled persons and employees with family responsibilities.**

In a time of continuing restraint, new technologies can provide innovative ways to provide affordable and accessible learning to all public servants.

Another way to assist employees in the development of their careers is by granting educational leave. The Treasury Board has helped by allowing managers to pay for educational leave in advance.

- **Labour Canada has established an Education Leave Committee, composed of senior managers from all program areas, which makes recommendations to the Deputy Minister. Several employees have taken educational leave to study in such fields as industrial relations, safety and health.**

---

[39] The rule at the Public Service Commission, for example, is $400 per year spent on training for each employee, while at Communications it is five days of training per employee per year.

- **At Indian and Northern Affairs, 29 employees (of whom 20 are women and 15 are native people) have been granted educational leave to enhance their careers.**

A Continuous Learning Culture

There must be a radical shift in our way of thinking about training and development. It is no longer appropriate to think of training as traditional instructor-led, classroom-based instruction. It must also encompass development opportunities such as deployment, attending conferences and seminars, and making presentations. "Conventional training as we know it to-day is a support for the continuous opportunity to learn while working."[40]

In November 1991, the Human Resources Development Council endorsed in principle all of the recommendations of the second report of the Task Force on Staff Training and Development. The Report supports in particular the creation of a "continuous learning culture" across the Public Service.

Training is a necessary investment in people and an integral part of improved human resource management. By focusing on training and development, we are focusing on our most valuable resource: our people. Training and development is a key to building the kind of Public Service that Canada needs in the future.

EMPLOYMENT EQUITY

Successive federal Governments have acknowledged since the early 1970s that the Public Service work force should be representative of the community it serves. In the 1970s and 1980s, the Public Service played a leadership role in recruiting, integrating and advancing designated groups.

In January 1991, the Treasury Board approved a new approach to setting employment equity targets. Targets are now based on rates of recruitment, promotion and separation, rather than on representation only. This reflects the principle that the workplace should be conducive to attracting and retaining designated group members, that they should receive a fair share of recruitment and promotion opportunities, and that their rate of separation from the Public Service should be no higher than that of other employees.

---

[40] *Public Service 2000 Task Force on Staff Training and Development, Second Report*, (Ottawa, May 1991), p. 8.

In a continuous learning culture, members of designated groups should also have greater access to both formal and informal training and developmental opportunities to increase their chances of pursuing meaningful careers in the Public Service. Equitable representation is a goal that the Public Service continues to strive for; success will be within reach when managers look beyond numbers and focus on job and career opportunities for members of designated groups.

In 1991, special efforts were made to:

- eliminate the ''pink collar ghetto'' – that is, the over-representation of women in support staff positions; and
- increase the representation of women and other designated groups in the Executive Group.

The ''Pink Collar Ghetto''

The term ''pink collar ghetto'' refers to traditionally female-dominated occupational groups from which women have found it difficult to move. These problems of mobility will be eliminated when women in clerical and secretarial positions who want to move into the officer group are given the opportunity to be considered for advancement.[41]

The barriers between the officer and support categories will be reduced with the introduction of the General Services Group (GE Group).[42] Of course, success will depend on managers making a concerted effort to use this opportunity to advance support staff. In the meantime, many departments are offering career planning courses or guides directed at support staff and, most important, a few departments have established ''bridging'' programs (or are in the process of doing so) to assist women to become officers or to occupy non-traditional positions.

---

[41] This is an area in which the Privy Council Office has taken innovative steps in redefining the jobs of a number of support staff to reflect changing technology, changing methods of work and the general need for "higher value-added" support.

[42] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 70.

- **Since 1985, Labour Canada has been successful in providing career opportunities for 43 employees, 33 of whom are female, allowing them to progress from the support staff to the officer level.**
- **A "bridging" program at Consumer and Corporate Affairs was initiated to cope with its increasing workload. In the period 1985 to 1990, 11 bankruptcy clerks, mostly women, became Official Receivers at the middle officer level. The program culminated in the appointment of all support staff with high potential to the officer level.**
- **In 1990, the Office of the Comptroller General (OCG) introduced the Educational Leave/Co-op Replacement Program to help junior officers in departments, many of whom are women, complete the degree or professional designation they need. Since its creation, 43 people have gone back to school (including 29 women and 15 from the regions), and 18 have completed their university degrees or professional designations, while co-op students have worked in their place.**

  The OCG has also established in its own organization a number of junior positions to give support staff the skills and knowledge to progress to an officer position, possibly in an audit and program evaluation capacity.
- **Justice is conducting a survey on the use of paralegals in the department, partly to develop career opportunities for support staff.**
- **Western Economic Diversification has made changes to its educational requirements for the staffing of Commerce Officers (the CO Group) to facilitate the promotion of support staff into this Group.**

These are important steps. But much more needs to be done to make use of the full potential of employees in the support and junior officer groups. It is expected that the creation of the GE Group will help eliminate barriers between the support and officer categories.

Representation of Members of EE Designated Groups in the Executive Group

Good progress has been made with respect to the representation of women in the senior ranks. The number of women in this group has increased from 342 in 1985 to 696 at the end of 1991, representing an increase from 7.8 percent to 16.1 percent despite a reduction of over 200 positions in the Management Category in 1991.

Some departments have made striking progress and are well above the average representation of women in the executive ranks of the Public Service.

Since 1983, the Women's Counselling and Referral Bureau at the Public Service Commission has been assisting women in their efforts to obtain executive positions. In addition, a number of departments have established programs to support the career aspirations of women who are at two or three levels below the Executive Group.

- **Fisheries and Oceans has completed an inventory of women who are three levels below the Executive Group, identifying those ready for advancement. In addition, it has given specific career planning training to about 10 percent of its female employees.**

  The department acknowledges, however, that it still has a long way to go. For this reason, in the fall of 1991 it conducted a department-wide survey of employee attitudes towards employment equity to identify systemic barriers to the advancement of designated groups in the department. It is also conducting a joint review of its employment equity program with the Canadian Human Rights Commission.

- **In the fall of 1989, Revenue Canada Taxation created an Executive Development Program to ensure continued access to a reserve of highly qualified personnel. Accepted candidates receive departmental assignments to prepare them to assume executive responsibilities within five years of their nomination to the program. There are currently 21 participants in the program, 13 of whom are women.**

Some departments that have had traditional difficulties with under-representation of women in their executive ranks are making special efforts to bridge the gap with the rest of the Public Service.

- **At National Defence, for example, 31 women have been identified as having potential for senior management and are currently receiving special training to better prepare them for such assignments.**
- **Finance Canada is working with the Public Service Commission on a strategy to increase the number of women and Francophones in the Executive Group. It has set an objective to increase the representation of each group to 20 percent by 31 March 1993.**

Regrettably, progress has been slower with respect to the representation of other designated groups in the Executive Group. This situation must be improved in the years ahead through innovative practices focusing on attitudinal and behavioural change at the corporate level.

Women in Non-Traditional Occupations

There are government programs, both centrally and in departments, to assist women in moving into non-traditional jobs. Often these programs are found in departments with a highly technical work force.

- **Labour Canada has made special efforts to increase the representation of women in engineering, mediation, conciliation and labour affairs.**
- **Transport Canada is also introducing new initiatives to recruit women engineers and to increase the representation of women firefighters.**
- **National Defence is increasing the representation of women in the Purchasing and Supply (PG) group, where the recruitment of women during the last three years represents an average of two percent increase of women per year within a traditionally male-dominated group. The representation of women at middle to senior levels in the PG group has increased dramatically. Overall, in 1992, 26 percent of the group are women. National Defence is also actively developing the careers of women engineers who have demonstrated potential for advancement.**

Initiatives Related to the Other Designated Groups

The representation in the Public Service of members of the other three designated groups is a matter of continuing concern – not only to affected individuals but also to the management of the Public Service and to the broader community outside it. Numbers are always a subject of contention, and particularly so in that representation in the Public Service work force is always a matter of *self-identification*. But irrespective of particular numbers, the objectives of equality of access, advancement and retention remain central to the development of a modern and effective Public Service.

In this spirit, there have been some significant departmental initiatives to improve the representation of the other designated group members. This is in addition to the special programs delivered by the Public Service Commission on behalf of the Treasury Board.

One of the ways to improve the representation and promotional opportunities of designated group members has been to improve their representation on selection boards. This is being done increasingly across the Public Service.

- **Correctional Service Canada recently appointed a Micmac elder to advise the Commissioner directly and to sensitize staff to native issues. This initiative was undertaken primarily to help native offenders.**
- **Department of Indian and Northern Affairs (DIAND) and the Treasury Board Secretariat have developed a cross-government Aboriginal Workforce Participation Strategy. The two departments will work with the federally regulated sector and the federal Public Service to raise awareness and generally increase the hiring of native people.**

  Recently, DIAND rescinded a 1985 devolution policy requiring all new teachers be hired as term employees. By July 1990, 163 teachers, mostly women and natives, were offered indeterminate positions.

  In addition, DIAND conducted a study in June 1991 on systemic discrimination in the department and has begun to act on the recommendations flowing from the study.

- **Environment Canada is using adaptive technology to assist employees with disabilities. It entered into a partnership with Digital Equipment of Canada and, in February 1991, opened a centre to provide such services as assessment of needs, training and post-course support to persons with visual, mobility, hearing and learning disabilities. Currently, services are being provided to 11 clients within Environment and 10 clients from other departments.**
- **At Fisheries and Oceans, seven mentally disabled people were hired through Arc Industries to provide mail and administrative services at headquarters. These individuals are provided with work training assignments to acquire work skills and experience through on-the-job assignments.**
- **External Affairs and International Trade has created an Aboriginal Internship Program to increase native representation in the Foreign Service. Two officers have been recruited under this program. In addition, 19 members of visible minorities (out of 117) were hired in the last recruitment campaign for the Foreign Service.**
- **The Public Service Commission is establishing a career counselling service for persons with disabilities, members of visible minority groups and aboriginal people, aimed at identifying candidates for recruitment and promotion to the Executive Group.**

One of the signs of progress in employment equity is the increased awareness among managers of the importance of employment equity as part of good human resource management. The annual employment equity awards, which recognize the achievements of federal departments in the employment of members of the four designated groups, are an important means of raising this awareness.

- **For two consecutive years, Revenue Canada, Customs and Excise has received the award for having shown the most significant increase in the employment of members of visible minority groups, mostly as a result of GST hiring.**
- **In 1991, Employment and Immigration won a similar award for women, while Revenue Canada Taxation won for persons with disabilities and the Royal Canadian Mounted Police for aboriginal people.**

- **Four internal consultative committees with representation from across the Public Service have been created by the Treasury Board Secretariat to develop strategies to improve the representation of members of the four designated groups.**

The Government is giving effect to its intent to put employment equity in the Public Service into law, through amendments to the *Public Service Reform Bill.*

Employment equity is an essential ingredient of the new corporate culture taking hold in the Public Service, a culture that puts a premium on people. It is also the responsibility of all public servants to create an environment in which everyone, including members of designated groups, can contribute and prosper. This is one of the greatest challenges for the Public Service of the 1990s and beyond.

THE HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT COUNCIL

The Human Resources Development Council was created in October 1990 to "work with Deputy Ministers to develop policies and programs to ensure the effective management and development of people."[43] The council's specific mandate, as described in its 1991 *Strategies for People*[44] is to:

- [*provide*] *corporate leadership in human resources management by working with colleagues to establish broad principles and directions for change;*
- [*facilitate*] *the development of instruments and tools which will assist departments in implementing the PS 2000 vision of a client-oriented Public Service;*
- [*identify*] *problems and emerging issues in human resources management and [develop] approaches to address them;*
- [*examine and promote*] *"exemplary practices" and models for human resources management.*

---

[43] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, pp. 74-75.

[44] *Strategies for People: An Integrated Approach to Changing Public Service Culture over Time*, (Human Resources Development Branch, 1991), p. 6.

Since its creation, the HRDC has carried out its mission by publishing a number of documents;[45] initiating over 50 projects in conjunction with departments; supporting central agencies in the drafting and tabling of the *Public Service Reform Bill*; undertaking a review of existing training policies and developing a framework document for training managers and supervisors; visiting all departments, offering support in the field of human resource management; and establishing regional links through the regional councils.

The year 1991 has been one of transition for the council and for the Human Resources Development Branch which supports it. It has been a year in which the council has had to define its mission, set objectives and develop concrete strategies to assist departments in making *Public Service 2000* a reality. Its efforts are now starting to pay off. An increasing number of departments are requesting help and offering to participate in projects. The regional links of the council are increasingly effective in spreading the values and objectives of *Public Service 2000*.

In the years to come, the branch will need to identify those elements which can operate as levers for departmental change and focus on them. This new institution will certainly contribute to effective improvements in human resources management in 1992 and beyond.

---

[45] For example, *The Human Factor: Managing the Aftermath of the Strike*, (Human Resources Development Branch, October 1991).

Chapter 8
The Deputy Minister Community

INTRODUCTION

The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet is responsible for providing advice to the Prime Minister on overall policy directions, the functioning and organization of the government, Public Service management issues, Cabinet decision-making machinery and senior appointments.

In this last capacity the Clerk advises the Prime Minister on the management of senior personnel, and particularly on matters related to the appointment of Deputy Ministers and heads of agencies.

One of the key roles in this regard is to assist the Prime Minister in support of his overall responsibility for the Public Service by communicating to Deputies the Government's priorities and, on the Prime Minister's behalf, holding Deputies accountable for their performance.

As noted earlier, Deputies are expected to attach a special importance to leadership in the management of people to ensure the success of *Public Service 2000*. Because of their responsibility for the leadership of institutions and people, and their responsibility to provide advice and support to Ministers, *Deputy Ministers are key to the entire process of change.*

This chapter describes the various systems and tools that are being used to foster change in the Public Service – and in particular, change in people. The following pages provide a profile of departmental Deputies, and highlight a number of initiatives to promote change in people and thus ensure that reform continues as a major thrust in the Public Service. Much of the information in this chapter has not been published before.

SNAPSHOT OF THE COMMUNITY

A snapshot of the community of Deputy Ministers by sex, language, and time spent in position follows. This population includes departmental Deputy Ministers and Associate Deputy Ministers.

Employment Equity

There are 10 women in the population of 50 Deputy Ministers, or 20 percent. Of the 50 Deputies, 15 are Associate Deputy Ministers, and of this group five are women.[46]

The representation of women has basically doubled since 1984. At that time, of a population of 44 Deputies, there were five women (11.4 percent of the population); of 10 Associates, two were women.

Although progress has been reasonably good, there is still considerably more work to do in appointing women Deputy Ministers. During 1991, three individuals received a first appointment as Deputy of a department: one was a woman. The increasing number of women at the Associate Deputy level should assist in providing a source of highly qualified candidates for departmental Deputy positions.

Efforts are also being made to reach lower down into the ranks of the Executive Group to identify and develop, as early as possible, women and other employment equity designated group members.

With respect to other designated groups, of three persons appointed in 1991 as Associate Deputies, one is aboriginal.

Official Languages

In the population of 50 Deputies, 15, or 30 percent, are Francophone. Of 15 Associate Deputy Ministers, six are Francophone.

The proportion of Francophone Deputies remained much the same between 1984 and 1991: in a population of 44 Deputies in 1984, 14, or 31.8 percent, were Francophone. However, of 10 Associate Deputy Ministers at that time, only one was a Francophone.

Time Spent in Position

It is clearly in the best interests of the Government to manage the community of Deputy Ministers so as to maintain a core group of seasoned, experienced Deputies. Although new blood is always desirable – and this chapter outlines initiatives to identify persons with high potential – it is important that the top people in the Public Service have the experience to meet the demands of often difficult portfolios.

---

[46] In addition, there are 15 women among individuals at equivalent levels in federal organizations.

This issue was explored by Gordon Osbaldeston, in his study entitled *Keeping Deputy Ministers Accountable*.[47] As he indicates, changes at the Deputy Minister level are made for a number of reasons, including the desire to inject fresh thinking into a department, to advance management objectives (such as employment equity and official languages), or because the chemistry between Minister and Deputy is not right.

Although there will be from time to time good reasons for moving Deputies, there remain compelling reasons for Deputies to become fully experienced in each position. Moving Deputies too quickly can reduce momentum in the department's programs, impair the quality of decision-making and have a negative effect on morale. For departments to run effectively over time, there has to be a continuing clear sense of vision, direction and senior-level commitment.

In 1986, Deputies had been in their jobs for an average of 18 months; by 1991, average time in position had increased to 29 months and about 40 percent of Deputies had been in their jobs for three years or more. This steady increase in the time spent in their positions has allowed Deputies to learn about their departments and better manage the entire range of departmental activities. It has also enabled Ministers and Deputy Ministers to get to know each other well and to function effectively as a team.

MANAGING THE COMMUNITY

In pursuing renewal within the community of Deputies, there is increasing emphasis on:

- the identification of people with the special talents to become Deputies;
- the accountability of Deputies; and
- increased communication and collegial decision-making.

---

[47] G.F. Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*, (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1989), pp. 139-148.

Identification of Potential Deputies

Deputy Ministers have always been chosen from among the most highly qualified senior public servants, who have a variety of skills and expertise.

To ensure the process of reform continues, future Deputies will be chosen in part because of their capacity to *lead by example* in demonstrating their own personal commitment to the values of *Public Service 2000*.

In particular, this means:

- showing leadership in consulting effectively with client groups to improve service;
- using imagination and creativity in producing results;
- exploiting new technology; and, above all,
- showing a commitment and ability to manage people effectively. The ability to delegate, empower and involve employees in decision-making will be key to the new (and still-evolving) management style of the future.

The identification of these qualities in potential Deputies is critical to ensure the change process maintains momentum in the years ahead. Each Deputy Minister plays an important role in this process by identifying his or her high-potential senior staff. The views of Deputies are sought at an annual meeting with officials of the Public Service Commission to prepare a list of senior individuals with high potential, commonly referred to as the "high flyers' list."

Leadership Characteristics

Obviously, good management practices and skills and broad experience in government are required before individuals are considered for the most senior positions. Leadership characteristics are also extremely important in ensuring that the best people are identified.

Set out below are the qualities of Deputy Ministers that are seen as necessary to renew the Public Service. These qualities are a direct reflection of the management principles in the White Paper.

Among criteria used to identify potential Deputies are the following qualities, characteristic of leaders:

- *People skills*
  - *lead by example*
  - *visible*
  - *adaptable: capacity to work with all types of individuals, from Minister down*
  - *attract and retain competent staff*
  - *motivate for results*
  - *demonstrate fairness by example: employment equity*
  - *promote two-way communication*
  - *ability to "manage down"*
  - *delegate, empower, involve employees in decision-making*
- *Vision – strategic direction*
- *Sensitivity – especially political sensitivity*
- *Innovative*
- *Client and result oriented*
- *Common sense*
- *Capable of dealing with a broad range of complex issues*
- *Team player*
- *Judgment, integrity*
- *Not intimidated by rules/systems*
- *High energy level*
- *Ability to cope with stress and ambiguity*
- *Open to using new technology*
- *Sense of humour*

At meetings with the Public Service Commission, individuals are identified on a preliminary basis as being ready now for promotion; as ready after one to two assignments; or as valued for their special skills and experience, though their career path may or may not include appointment as a Deputy.

This information is then discussed at a meeting of the Committee of Senior Officials (COSO), which is chaired by the Clerk. The potential of each individual is assessed and documentation prepared according to the decisions taken at the meeting. The development needs of individuals are identified and subsequently relayed to the Deputy Minister of each person concerned.

Employment Equity

As noted above, the identification of women and other employment equity candidates is a special concern, and attention is given to identifying women "high flyers," as well as high-potential employees from other employment equity designated groups.

The Public Service must be representative of the Canadian population it serves. This is not simply a matter of fairness to individuals; it is also a matter of good management for the Public Service to make full use of all the talent available.

In 1991, COSO made a particular effort to ensure the 1992 Advanced Management Program (AMP) was attended by a significant proportion of senior women. High-potential women candidates who could benefit from the AMP were identified by COSO, and Deputies were contacted to seek their support. Because of this effort, women make up 37 percent of the 1992 AMP course.

In the future, efforts will be made to identify people with high potential at more junior levels in the Executive Group to provide early input to the training and development these people require to reach their full potential.

DM Accountability

The effective implementation of *Public Service 2000* continues to depend to a significant degree on the commitment and drive of Deputy Ministers. Their full support has been essential to the achievements described in this Report.

Deputy Ministers, like other public servants, are held accountable for results. The accountability relationships of Deputies are complex: they are accountable to their Minister and, through the Clerk of the Privy Council, to the Prime Minister on whose recommendation they are appointed; they are also accountable to the Public Service Commission and to the Treasury Board, on whose behalf they exercise delegated authorities; they are answerable to Parliament on behalf of their Minister; and they feel a sense of responsibility to departmental clients and staff.[48] They have to demonstrate exceptional judgment in balancing these requirements within the particular constraints or challenges of the day.

The performance appraisal process that has been developed for Deputy Ministers recognizes this complex accountability structure. It reflects the importance the Government places on Public Service reform: *achievements in implementing Public Service 2000 initiatives and leadership in the management of people are key elements in the performance review of Deputies.* This is directly related to the accountability criteria in the White Paper, describing basic categories of management skills in government which should be assessed.

A snapshot of the process follows.

Self-Assessment

In April each year, Deputy Ministers are invited to send to the Clerk:

- a statement of key objectives for the fiscal year based on priorities; and
- a brief self-appraisal, outlining results obtained in relation to objectives set for the previous year.

For the 1991-92 period, Deputies were asked to submit a self-appraisal *indicating their personal contribution to the management of their people*, in such areas as:

- motivating staff;
- personal visibility;
- participation of staff in decision-making;
- team-building;
- improved career development;
- handling of problem employees;
- efforts in employment equity.

This requirement will help to focus attention on the necessity for meaningful change in the way people are managed in the Public Service.

---

[48] *Ibid.*, pp. 5-8.

The COSO Meeting

In early summer, COSO meets to review the performance of each Deputy in relation to demands, priorities and constraints during the period.

The deliberations of COSO are based on:

- the overall context and particular government priorities in relation to the department;
- the views of the Minister;
- the Deputy's contribution to the corporate interest, including management priorities such as those related to Public Service renewal;
- the personal objectives and self-appraisal of the Deputy; and
- the views of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission on the relevant activities of the Deputy's department.

After the meeting, feedback is provided to Deputies by the Clerk or his representative following completion of the assessment process.

Communications and Decision-Making

It is important that Deputy Ministers work in a collegial fashion, particularly given the difficult economic conditions and challenging agenda of the Government.

Deputies meet regularly, at weekly meetings and semi-annual conferences, to share views on key files, to discuss government priorities and directions, to learn from each other and to develop the *esprit de corps* necessary for effective management of the Public Service.

Besides COSO, the following committees seek the input of Deputies on key policies:

- Treasury Board Senior Advisory Committee (TBSAC) and TBSAC Information Management Sub-committee (TIMS);
- Deputy Ministers' Committee on Employment Equity (DMEE);
- Human Resources Development Council (HRDC);
- Senior Personnel Advisory Committee (SPAC);
- PS 2000 Steering Committee (PS 2000).

There is a common core membership among these committees: Deputies of central agencies, including the heads of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission, are represented on virtually all committees. Other members are selected on the basis of personal interest and background.

Early in 1992, the membership of these committees was reviewed with the heads of other central agencies. Following those discussions, the membership of the committees was realigned so that most Deputies have the opportunity to contribute as members of at least one major Public Service committee. This broad representation will help to ensure the views of Deputies are sought before decisions are made on issues of collective management affecting all departments. A list of the membership of these committees of Deputy Ministers is attached as Annex IV.

Finally, it should be noted that Assistant Deputy Ministers are involved in issues pertaining to the management of the Public Service through semi-annual meetings on topical issues. Combined with regional visits by the Clerk and others, the key messages on reform of the Public Service are getting out across Canada.

CONCLUSION

Leadership is always important. In an exercise such as *Public Service 2000* it is crucial to success. As described at some length in this chapter, Deputy Ministers are being utilized as key instruments for change in preparing the Public Service for the challenges of tomorrow.

Chapter 9
Accountability

> *Public Servants will be more clearly accountable to their superiors and ultimately to Ministers for the quality of their work, their ethical conduct in the use of enhanced authority and resources, and for the results achieved by way of improved service to Canadians and support to the Government.*[49]

INTRODUCTION

Accountability within government is a subject that has preoccupied scholars and senior officials for decades. It has been the subject of a Royal Commission[50] and more recently the focus of increased attention from parliamentarians exercising expanded roles in the House and Senate.

In 1991, the Al-Mashat affair caused a re-examination of the doctrine governing the accountability of Ministers and officials, and its re-statement in terms of principles and their practical application. The principles are clear – Ministers are responsible to the House of Commons for what is done in and by the government; and officials are responsible to their superiors and ultimately to Ministers for what they do.[51] Annex III sets out the principles and their practical application very clearly. They are being drawn to the attention of all public servants, in order that they will have no doubt as to where they stand in relation to the responsibility of their Ministers and their own accountability.

The concern in this chapter, however, is not with the relationship between officials and Parliament, but rather within government, and with how to ensure there is the right balance between the amount of

---

[49] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada, op. cit.*, p. 48.

[50] The (Lambert) Royal Commission on Financial Management and Accountability, (Ottawa, 1979).

[51] See *Minutes and Proceedings of the Standing Committee on External Affairs and National Defence*, 13, 18 and 20 June 1991.

authority which is entrusted in varying forms and degrees to officials, and the *accountability* of officials – to their superiors – for the use of that authority.

To put it more simply, *Public Service 2000* involves the increased delegation of decision-making authority from headquarters to points of service delivery. Only by pushing authority down and out to the regions can federal departments and agencies provide services with the quality and efficiency that Canadians are demanding. At the same time, departments must assure Ministers, Parliament and a host of other interested parties ranging from the Auditor General to the national media that the authority that has been given to officials is being exercised responsibly.

The Accountability of Deputy Ministers

The accountability of Deputies is a particularly complex matter.[52] Deputies carry out a unique role in providing public service advice and support to their Ministers. On the Minister's behalf, they can exercise all the powers of their Minister except the power to make regulations.

Deputies are accountable not only to their Minister, for everything done in and by the department, but also to the Prime Minister on whose recommendation they are appointed. They are accountable to the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, who is responsible for advising the Prime Minister on the appointment of Deputies, and for ensuring the effective operation of the Public Service in support of the Government.

Deputies are also directly accountable under the law for the exercise of specific legal authorities in matters of financial and personnel administration. They are accountable to the Public Service Commission for the exercise of delegated authorities in the area of staffing and to the Treasury Board for similar delegated authorities in financial and administrative areas. In a broader sense, Deputies feel a responsibility to client groups and other constituencies outside government.

The accountability of public servants below the Deputy level may be less complex but it deserves, nevertheless, a word of explanation.

---

[52] The definitive treatment of this subject is given by G.F. Osbaldeston, *op. cit.*

Accountability Mechanisms

Accountability inside government is rendered through a variety of mechanisms, all of which depend, at least in theory, on:

- a statement of goals or objectives;
- an understanding of what level of service or performance is to be attained, and agreement on how it is to be measured;
- the provision of adequate resources, including information and training, to do the job;
- a framework of law and administrative policy within which the activity takes place; and
- rewards or sanctions for what has been done.

For the above conditions to be meaningful, there must of course be agreement between employee and supervisor on what they are and how they apply in the particular work unit or situation at hand. *Public Service 2000* contributes to better accountability within government by trying to ensure that employees have the knowledge, skills and authority to do the job that is expected of them.

External Mechanisms

Public servants, especially those in more senior positions, are also affected by accountability relationships that are external to the work unit or even the department. These include:

- various forms of *internal audit*, both departmental and from the central agencies;
- *external audit* by the Auditor General; and
- the exposure of problems and issues through:
  - *complaints* from the public to Ministers and MPs;
  - *staffing appeals* to the Public Service Commission and the courts;
  - *grievances*, which can involve the Treasury Board Secretariat and the Public Service Staff Relations Board; and
  - *employee complaints* and related hearings and investigations by the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the Commissioners of Official Languages, Information and Privacy.

Accountability and PS 2000

The changes brought about by *Public Service 2000* affect these accountabilities in a variety of ways:

- The focus on service and results compels clearer statements of objectives and performance measures, internally and in service to the public.
- Both departments and individual managers are being given more active guidance and assistance in areas such as people management, training and financial management.
- The selection of executives and Deputy Ministers places a much greater premium on leadership, communication and management skills.[53]
- As noted in previous chapters, there is much greater involvement of employees in assessing organizational problems through mechanisms such as employee surveys, councils for change and upward feedback.[54]
- Policies on rewards and recognition have been improved, both service-wide and within individual departments.

In addition, the *Public Service Reform Bill* aims at further clarifying external accountabilities in people management by more clearly defining the roles of the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat in areas such as the recruitment of casual employees, deployment and discharge.

CONCLUSION

Not to be overlooked in this catalogue of accountability mechanisms is this *Annual Report on Progress*. The Report makes meaningful to Ministers, to Parliament and to the public the role of "Head of the Public Service" that for many years has been carried out by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. As noted earlier, that role is essentially one of the personal stewardship of a large and immensely complex institution whose activities are bounded by law, and whose purpose is that of loyal service to the Government and to Canadians.

---

[53] See chapter 8 and Annex IV.

[54] See especially chapter 6.

III

ANNEXES

Annex I

Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada: Preface by the Prime Minister

CANADA

PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

The Public Service of Canada is fundamental to the successful functioning of our democratic institutions and of our country. It serves Canada ably, and has contributed immeasurably to our stable economic and social environment, to our achievements as a modern industrial nation, and to our values and identity as a people.

Throughout this century, the Public Service has provided an ever-growing number and variety of services to Canadians. Successive Governments have worked with the Public Service and valued its professional, loyal and non-partisan character.

Canadians expect their institutions of government to work with and support them as they prepare for the challenges of the 21st century. Canadians expect their Public Service to be effective and up-to-date, providing them with the highest quality of service and staffed and led by Canada's ablest men and women.

My colleagues and I share the expectations of our fellow citizens, and we take responsibility for ensuring that the Public Service will be in a position to provide Canadians and successive Governments with the best possible professional, loyal and non-partisan service.

Public Service 2000 is the Government's initiative to ensure that these expectations are satisfied. We believe that the policy for renewal set out in the White Paper will equip the Public Service to serve Canada and Canadians into the 21st century.

As Prime Minister of Canada, I hold a custodial responsibility on behalf of all Canadians to ensure the continued effectiveness of this great national institution. I am proud to be associated with the men and women of the Public Service of Canada, and it is with pride that I present to all Canadians the policy of the Government for the future of their Public Service.

Brian Mulroney

December 1990

Annex II

Indian and Northern Affairs: The Deputy's Notes on Management and Development

The Deputy's Notes on Management Training and Development

February 14, 1992

I am very enthusiastic about two important and innovative projects currently underway as a result of the Deputies' Council for Change. The first initiative aims to establish core competencies – the basic skills – required of DIAND managers. The second is a People Management Course to improve our interpersonal relations.

Executive jobs in the Public Service have changed radically in the past few years. Control and risk avoidance previously ranked high as managerial skills. Planning, policy making and ensuring a good return on the taxpayers' money are still important today. But now there is an equal emphasis on people management, consultation, teamwork and implementing change.

What are the qualities DIAND managers need to manage in our changing organizational culture? Two working groups were struck to find out.

MANAGEMENT COMPETENCIES

One group has developed a list of specific competencies for managers. It includes such things as thinking skills, action management, interpersonal and communication skills, to name but a few. To obtain a copy of these competencies, please contact the Deputies' Council for Change Secretariat.

The second group is looking at the same issue, but from an employee perspective. It hopes to identify communication skills and management techniques which will bring out the best in everybody. It will be reporting their findings to me soon.

The two groups recognize that employees and managers are two halves of the same equation – that one cannot function effectively without the support of the other. It is far from an "us vs. them" game.

With these two reports in hand, a representative group of executives will be brought together. (This event was organized for February but is rescheduled as a result of the budget freeze.) Our task will be to evaluate the working groups' findings and to determine authoritatively the competencies and skills required of DIAND managers. Once a consensus is reached, we will communicate the information to you. The next step will be to assess managers against these competencies. Where a gap exists, training and development will be provided.

PEOPLE MANAGEMENT COURSE

The second major initiative is the development of DIAND's People Management Course for first-line supervisors. I am particularly enthusiastic about this course because it recognizes that people must come first. I am convinced it will help create a more pleasant and productive atmosphere in the department.

The People Management Course, designed specifically for DIAND by our Human Resources Branch, is mandatory for anyone supervising two or more people. It focuses on leadership styles, communication skills, team building and coaching skills. DIAND's cultural diversity and departmental values have been integrated throughout. A pilot session has just been completed and, by all accounts, was quite a success. Minor adjustments are being made and the first of 12 courses to be offered, in headquarters and regions, throughout the 1992-93 fiscal year, will be ready by March 1992.

These two training and development programs should make us even better at doing our jobs than we already are. With employees and managers working closely and cooperatively, we are bound to better serve First Nations and northerners.

Harry Swain

Annex III

Privy Council Office: The Accountability of Ministers and Officials

The Accountability of Ministers and Officials

The recent public debate triggered by the investigation into the entry into Canada of the former Iraqi ambassador to the United States has highlighted an apparent widespread misunderstanding as to the meaning and consequences of ministerial responsibility. In view of this situation, and without in any way commenting on the facts of the particular case, the following sets out the constitutional principles and practices that govern the relationships among Ministers, officials and Parliament.

The most important point to be clear on is that the constitutional principle of ministerial responsibility requires that Ministers, and only Ministers, answer to the House of Commons for the activities carried out in their name. Ministerial responsibility does not signify that Ministers must resign when an official makes a mistake or acts inappropriately. In such circumstances, Ministers exercise their responsibility by taking any necessary remedial measures. In point of fact, there is not a single case since Confederation of a Minister resigning because of an error or other action by an official.

Ministerial Responsibility

The Government recently stated its position on the doctrine of ministerial responsibility in its White Paper on the future of the public service tabled on the Prime Minister's behalf on 12 December 1990:

> *Ministers are individually and collectively responsible to the House of Commons for the activities of government including the management and conduct of the Public Service. Individually, Ministers are responsible for the administration of the decisions of the Government and the activities of Public Servants falling under their jurisdiction. Collectively, they are responsible for the decisions of the Government as a whole and the activities of all of their colleagues.*[1]

---

[1] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990), p. 8.

The fundamentals are as follows:

1. Ministers exercise powers bestowed on them by the Crown in Parliament for the purpose of the provision and conduct of the government, and they are *constitutionally responsible* to the House of Commons for their actions and the actions of their officials. This principle forms the basis of responsible government in Canada.
2. The concentration of responsibility in the hands of Ministers reflects the fundamental democratic principle that the power of the state be exercised under the authority of elected officials accountable to the representatives of the electorate.
3. Public servants are responsible to Ministers. They advise Ministers and administer the programs carried out under the statutory authorities exercised by Ministers. Those authorities are conferred on Ministers by Parliament, and Ministers in turn are responsible to the House of Commons. Officials do, of course, answer on behalf of their Ministers to committees of the House provided this does not draw officials into partisan controversy or undermine the authority and responsibility of Ministers.
4. Ministers fulfil their responsibilities and are called to account for the exercise of their statutory authority in accordance with practice and convention. As Professor Mallory has noted, the Minister's is a "political responsibility."[2] It is, of course, a matter of observation that government is a large enterprise. But it is not a recent phenomenon that Ministers cannot know everything that is done under their authority; the phenomenon is merely more acute today than it was in the past.
5. The way in which Ministers exercise their responsibility for the actions of their officials will depend upon the circumstances and whether an official has acted, for example, in a clearly unacceptable manner of which the Minister had no knowledge.

The constitutional and practical significance of ministerial responsibility as explained above has been summed up by Professors S.E. Finer and Geoffrey Marshall, the leading British authorities:

---

[2] James R. Mallory, *The Structure of Canadian Government* (Toronto: 1971), p. 119.

> *... when we speak of a Minister's individual responsibility we merely mean that, for every act or neglect on the part of civil servants, some Minister or other is charged to explain in the Houses of Parliament: and that only Ministers may do so.*[3]
>
> *When action is taken of which a Minister disapproves and of which he has no prior knowledge, there is no obligation on his part to endorse it, to defend the errors of his officers, or to resign.*[4]

Professor Kenneth Kernaghan has noted:

> *It is now almost universally accepted that it is unreasonable to hold a minister personally responsible in the form of resignation for the administrative failings of subordinates... The usual practice is that the minister informs Parliament that the fault lies with his officials and he promises that the offenders will be disciplined and their mistakes corrected.*[5]

In summary, the essential elements of the doctrine, as supported by Canadian and British precedents, are:

i. Ministers are responsible for the actions of their officials, whether they had prior knowledge of them or not.

ii. When an error is made of which the Minister is unaware, the Minister acts to establish the facts, correct the error and satisfy himself or herself that it will not recur.

iii. The Minister informs the House of the action taken.

The Accountability of Officials

The doctrine of ministerial responsibility imposes obligations on public servants as well as on Ministers. Ministers depend on the quality and continuity of advice and information from their officials in order to fully exercise their responsibility to the House. Public servants must therefore ensure that their conduct will not get their Ministers into difficulty, and they must ensure that the Minister is fully aware of any significant matter that could give rise to public comment. "Why was I not told?" is one of the most serious indictments of an official that a Minister can make. In a lecture to the Institute of Public Administration of Canada in 1964, a former British Cabinet Secretary, Lord Bridges, expanded on this point as follows:

---

[3] S.E. Finer, "Individual Responsibility of Ministers," in *Ministerial Responsibility*, G. Marshall ed. (Oxford, 1989), p.118.

[4] Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, 2nd ed. (Oxford, 1986), p. 65.

[5] Kenneth Kernaghan, "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined," *Canadian Public Policy*, vol. 3, 1979, pp. 386-387.

> *... the matters of which a Minister needs to be told do not fall into neat categories which can be defined once for all and notified to all concerned. Some things of course are always important. Others become important because of the interest shown in them, at a particular period, or by a particular Minister. Others can become important overnight, because of a sudden turn of events or of some surge of public opinion. All this calls for foresight, perpetual vigilance, but above all for a very close understanding and working arrangement between the Minister and the Permanent Head [Deputy Minister].*[6]

In short, officials, particularly senior officials, are paid to exercise their judgment, and first and foremost this means deciding what the Minister needs to know.

Public servants are accountable for their mistakes and errors of judgment to their Minister, who in turn must answer to Parliament. The accountability of officials is rendered through the chain of command to the Deputy Minister who has overall responsibility for the conduct of the members of his or her department. Officials are subject to a statutory disciplinary code prescribed by Parliament that encompasses a spectrum of sanctions, of which the most serious is dismissal.

For Ministers, the doctrine means that they are obligated to organise their offices to ensure the smooth working of the relationship with the Public Service. When the Deputy Minister asks to see or speak to them, they must ensure ready and easy access. The personal political offices of Ministers must be well managed and provide for the free flow of information and advice to the Minister. And when things go wrong, Ministers must take their responsibility, cause enquiry into the circumstances and ensure that the Deputy takes whatever remedial action may be necessary to correct procedures and exercise disciplinary action as appropriate.

---

[6] Edward, Lord Bridges, "The Relationship Between Ministers and the Permanent Departmental Head," *Canadian Public Administration*, vol. viii, no. 3, 1964.

The Anonymity of Officials

It is obvious that Ministers cannot possibly know everything about all the activities of their departments. Moreover, Ministers are required to provide extensive amounts of information to Parliament through a variety of mechanisms such as written and oral questions, motions for papers, study of the estimates, scrutiny of government bills, and review of the Public Accounts and the reports of the Auditor General. Public servants are, therefore, called upon to support Ministers in their answerability to Parliament.

Without prejudicing its right to hold Ministers responsible, Parliament has increasingly accepted that officials answer (always on behalf of their Ministers) for matters that are unlikely to involve the House's confidence in Ministers. This development is best observed in the practices that have grown up in Parliament's standing and legislative committees, and the widening scope of these practices in recent years has significantly reduced the traditional anonymity of public servants.

In practice, the degree to which officials answer on behalf of their Ministers depends on whether the matter in question directly involves the House's confidence in Ministers, or whether it is one that does not or is unlikely to involve that confidence. This is not a matter of distinguishing cleanly between policy and administration, as is sometimes suggested and which is generally difficult and often impossible to do. Rather, it is a question of distinguishing, case by case, between those matters which are politically controversial, and those which are not.

Officials may, for example, explain and answer questions having to do with complex policy matters, but they do not defend policy against political attack. In other matters, principally those having to do with the administration of the department and its programs, officials answer directly on behalf of their Ministers provided the House does not choose to regard the matter in question as one of political controversy.

As noted, the practice of asking officials to answer to Parliamentary committees on behalf of their Ministers has affected the traditional anonymity of the Public Service. In this era of constant parliamentary and media scrutiny, officials are far more likely than in the past to be known publicly. This has not, however, altered the fundamental principle that officials are accountable to Ministers and Ministers are responsible to the House of Commons. Rather, it reflects a greater recognition of the close, collaborative relationship that must exist between Ministers and their officials.

To hold public servants directly and personally accountable to Parliament on matters that involve the House's confidence in Ministers would contradict both the principles and the practice of ministerial responsibility described above. This would inevitably draw officials into political controversy, destroy their permanent utility to the system, undermine the authority and responsibility of their Ministers and, indeed, jeopardize the fundamental democratic principle of responsible government upon which the legitimacy of the House of Commons depends.

Annex IV

Privy Council Office: Membership of Committees Dealing with Public Service Management

Deputy Ministers
Membership of Committees Dealing with Public Service Management

	COSO	PS 2000	HRDC	SPAC	TBSAC	DMEE	TIMS
D. Broadbent							
J. Bourgon	X			X	X		X
D. W. Campbell							
G. G. Capello							
M. Y. Catley-Carlson			X	X			
I. D. Clark	X	X	C	X	C	C	
N. d'Ombrain	✿	X	X	X	X	X	
D. B. Dewar			X	X		X	
J. Edwards		X	✿		X	X	
I. P. Fellegi			X			X	X
R. R. Fowler		X			X	X	
R. J. Giroux	X	X	X	C	X	X	
L. Good				X		X	
A. Gourd					X		X
F. W. Gorbet							
P. Gravelle	X			X	X		X
M. Gusella				X		X	
B. I. Howe		X				X	
R. Hubbard		X	X		X		X
N. Hughes Anthony				X		X	X
O. Ingstrup		X	X	X			
A. Kilpatrick							
A. Kroeger		X		X		X	
H. Labelle					X	X	
P. B. Lesaux							
J. A. Macdonald				X	X		C
M. Massé					X		
J.C. Mercier							X
R. Morden	X			X	X		
N. Mulder					X		X
J.-J. Noreau			X	X			
L. O'Toole					X		
R. Protti							X
B. S. Rawson							
M. Rochon			X			X	
H. G. Rogers							
G. S. Shortliffe	X	X	X	X	X		
J. P. Stanford	X		X				X
H. Swain		X			X	X	
J. C. Tait	X				X		
P. M. Tellier	C	C					

March 1992

X = Member
C = Chairperson

✿ = Ex-officio

Annex V

Treasury Board Secretariat: Background Paper on Service Standards

1 May 1992

TABLE OF CONTENTS

A. Service Standards
B. Context
C. Budget Commitment
D. The Role of Service Standards
E. Types of Service Standards
F. Essential Steps to Establishing Standards
G. Conditions for Success
H. Key Issues
I. Where We Are
J. Next Steps

Annexes

A. Examples of Service Standards
B. Approach to Service Quality in Other Jurisdictions
C. Elements of a Progress Report on Service Standards
D. Criteria for Developing Effective Client-Oriented Service Standards
E. Members of Ad Hoc ADM Committee on Service Standards

The intention is to keep this paper "evergreen" by updating it at intervals to incorporate the experience gained in moving forward.

A. SERVICE STANDARDS

Service standards are **performance objectives** for the delivery of government products or services to the public. They specify the quality, including timeliness, accessibility and accuracy, of services Canadians can expect to receive. They focus on the relationship between the client and the provider of the service. They also encompass one further dimension – the relationship between services provided to the same or similar clients. They refer to the quality of service that an organization commits to, or can be expected to deliver to clients. **Performance measures** on the other hand, inform of the actual quality of service provided and can be used to monitor performance in relation to standards.

B. CONTEXT

Improving service to the public – particularly making government services more accessible and user friendly – is a government priority.

Meeting this challenge is particularly demanding. Over the past seven years restraint has constrained the funds available to deliver government services at a time when demographic and other changes are increasing the demand for these services. This puts a premium on finding economies and efficiencies and for innovative service delivery. It also means that wherever possible resources have to be shifted from internal administrative processes to the sharp end of delivery.

Restraint, coupled with the priority attached to improved service delivery, may create a growing mismatch between the public's expectations and what is possible or affordable. Front-line employees are looking for guidance on service to the public.

Steps are needed to help bring expectations into balance with what is possible. Adjusting to the situation will require the support and understanding of both the public and front-line employees.

PS 2000's revitalization and modernization initiative is aimed, in large part, at these challenges, including the need to direct scarce resources away from administrative overhead toward better, more responsive and more client-oriented services for Canadians.

C. BUDGET COMMITMENT[1]

The February 1992 Budget translates this priority into a nine-point action plan of specific public commitments. Establishing service standards is one important public commitment. Briefly summarized the service commitments include:

- Having departments and agencies work together to provide:
  - more user-friendly service to their clients, and,
  - services in sensible "clusters."
- In rural areas where there may only be one federal office, to have that office provide information and services on behalf of several departments.
- Simplifying process and duplication by, for example, replacing the several business registration numbers with one.
- **Developing and publishing service standards that are based on consultation with clients and clearly spell out service levels and costs. As well, the initiative is to include the introduction of related measures such as more flexible office hours, simpler and fewer forms, and faster service.**
- Implementing the least-cost (most cost-effective) way to deliver services by, for example, having private sector financial institutions administer programs or services.
- Moving to "just-in-time" printing of forms.
- Making investments which produce significant savings or improvements in efficiency and service.
- Closer administrative collaboration among smaller agencies; moving to operating budgets government-wide by April 1, 1993.
- A department-by-department review to improve regulations and to remove those that stifle the creativity and efficiency of Canadian business.

---

[1] **More detail can be found on pages 94 through 97 of the *1992 Budget Papers*.**

D. THE ROLE OF SERVICE STANDARDS

Service standards and information on the relationship between service and costs play an important role in:

- focusing attention on serving the government and the public better;
- better informing Canadians of the kind of services they can expect to receive from the federal government and the associated cost;
- improving the quality of services;
- improving resource allocation;
- facilitating the empowerment of front-line employees;
- fostering the cultural transformation to a more service-to-the client-oriented Public Service; and,
- improving accountability for results and the overall quality or "standard" of service.

Service standards, when portrayed in relation to the costs and consequences of alternative standards, support these goals by:

- clarifying those determinants most important to improving service delivery, and where developed to take account of client feedback, identifying those aspects of service performance most important to Canadians;
- concentrating the focus of all concerned – the general public, clients, employees and decision makers – on improving performance in relation to these critical determinants;
- providing readily understood benchmarks against which progress can be monitored, problems identified, comparisons made and performance assessed. As well as encouraging competition among service providers and the adoption of best practices, clear service objectives can facilitate delegation of authority and clarify accountability for performance;
- providing indicators of program integrity and, when portrayed in relation to the costs and consequences of alternative standards, a basis for consideration of what is "desirable" versus what is

"affordable," that will help to improve advice to Ministers on the implications and trade-offs of resource decisions;

- helping ensure that resources are conserved and concentrated on the cost-effective delivery of services to Canadians and the essential operations of government; and,
- providing a basis for improved communication between clients and service providers that can:
  - foster more reasonable client expectations by more clearly informing clients what they can expect to receive and the relationship to cost, and,
  - promote improved understanding of, and response to client needs by suppliers, where standards are developed taking account of client needs.

E. TYPES OF SERVICE STANDARDS

Service standards cover a broad spectrum, reflecting the various aspects of service delivery. **No one standard is adequate for a given product or service. Several are required to define an overall "standard" or quality of service**. They can be discretionary, set by the government and subject to change, or non-discretionary, set by law or international standards.

Less tangible service standards include commitments or expectations related to the more human aspects of quality service delivery, such as:

- **Competence, Courtesy and Responsiveness of Staff,** including related aspects like:
  - Appearance and cleanliness of staff and surroundings;
  - Respect of privacy, culture, ethnic origin, religious and other beliefs; and,
  - On-the-spot decisions wherever possible.

Tangible service standards include performance expectations or objectives in relation to aspects of quality service delivery, such as:

- **Service Speed and Convenience** Includes maximum number of rings before a call is answered, time spent in line-ups, or turnaround times for replying to correspondence, e.g., – 77% of unemployment insurance claims decided within 21 days of receipt, connecting callers seeking general tax information to an agent within 3 minutes, or having the Coast Guard respond to a request for icebreaking assistance within a certain number of hours (different response times are set out for particular circumstances); or commitments to a level of **extended hours of service** or in relation to the convenience of locations, such as clusters of similar services for similar clients.

- **Process Reliability** Providing speedy service is not enough. It must also be accurate, and service standards, therefore, include minimum tolerable error and defect rates for process type operations, e.g., – 89.6% of unemployment insurance claims processed error free; or durability targets, e.g., – limiting downtime of the Canadian Heritage Information Network to no more than 5% of total time available.
- **Effectiveness** Effectiveness of the service in relation to client objectives, e.g., – a 95% student success rate for PSC language training or a specified number of reports or arrests stemming from immigration investigations; the **benefit to the client** or economic value of what is provided, such as – how much the client is willing to pay; or a **targeted level of safety** (e.g., the level of risk a client is prepared to accept).
- **Scope or Coverage** Relates primarily to the scope and availability of the activity and refers to such standards as goals for the number of clients served, transactions processed, inspections carried out or percent of the population covered, e.g., – a target of 131,635 new participants in EIC's Job Entry program; design availability for Coast Guard short range aids to navigation ranging from 65% to 85% (depending upon category of user).
- **Overall Client Satisfaction** Includes the level of overall satisfaction with services expressed by clients, e.g., – standard of achieving 90% client satisfaction for all PSC language training courses.

F. ESSENTIAL STEPS TO ESTABLISHING STANDARDS

The following steps are essential to the successful development and administration of effective service standards:

1. **Identify your products and services and your partners in providing quality service.**

2. **Identify your clients and other stakeholders.**

   The first priority given Budget commitments will focus on clients external to the federal government.

   In many areas, particularly for regulatory services, the interests of point-of-service "clients" must be balanced against the public interest. For example, in the approval process for new prescription drugs this means balancing the interests of pharmaceutical companies – the point-of-service clients, with those of the drug consuming public.

   In addition to direct, point-of-service clients, standards must take into account the role and interests of other stakeholders including partners in service delivery (e.g., central agencies, DSS, DPW) and other interested parties (others who indirectly benefit and may have a stake in how well it is provided, the general public, taxpayers, competitors).

3. **Assess what level and quality of service you are currently providing.**

   Often it will be easier and more useful to decide on what level of service should be targeted after some initial work in measuring current performance and client satisfaction.

   In addition to being developed relative to clients' expectations, service standards must be assessed relative to the organizations, current ability to meet them and to the past history of achievement, and be developed keeping in mind broader program objectives.

4. **Identify the cost of service and the key cost drivers and trade-offs.**

   The cost of services and the relationship between costs and service improvements are important considerations.

5. **Provide your clients with the opportunity for feedback. Regularly ask clients and front line staff to identify needed service quality improvements.**

   This is important for two reasons. Service providers who form their own ideas of what clients want may be out of touch with what aspects of service delivery are most important to clients.

   As well, achieving client satisfaction is a function not only of the quality of the service actually delivered, but of clients' expectations. Knowing these expectations is important to identify where they may be unrealistic and where efforts to promote realistic expectations may be necessary – a tough challenge where demand or expectations are not limited by having to pay or directly take account of the cost.

Appropriate user charges can play an important role here. As well, properly defined and communicated to program employees and clients, service standards indicating the level of service that can be realistically provided, portrayed in relation to the costs and consequences of alternative standards, can help to mediate expectations as well as highlight choices and tradeoffs.

Some of the ways of assessing client satisfaction and expectations include comments/suggestion boxes, monitoring the volume and nature of complaints, surveys, focus groups, client panels, and site visits.

A guide to measuring client satisfaction, intended for line managers has been developed by the OCG.

6. **Set client-sensitive service standards.**

   Regional, local, or case-by-case decisions on level of service (e.g., based on cost-benefit analysis) may be preferable to across-the-board national standards in certain cases where local circumstances vary (e.g., in the provision of runways).

7. **Develop ways to know how you are doing in relation to standards to ensure their attainment and constantly measure performance.**

   A performance reporting structure that parallels organizational structure does not overburden senior management with unnecessary detail and provides sufficient information for evaluation purposes understandable to the public, Ministers and senior management.

   Setting client-driven standards and measuring how well the organization is doing are continuous processes. Problems should be identified quickly. The active involvement of all parts of the organization in discussing any problems identified should foster the introduction of potential solutions and facilitate discussion of these solutions with clients.

   Identifying and developing appropriate performance indicators to measure actual results vis à vis standards are evolving processes which, particularly in large departments cannot be accomplished overnight. A limited number of simple "field tested" measures introduced on a gradual basis may be the most viable approach.

8. **Continually review delivery systems, including policies, procedures and forms for "client friendliness."**

   The process should also involve trying to find new ways to develop better services through initiatives such as:

   - innovative use of new technology where this is cost-effective;
   - cutting red tape;
   - using plain language;
   - re-examining and redesigning or streamlining work flow (re-engineering);
   - simplifying and getting rid of unnecessary rules and forms.

9. **Train staff in techniques and skills for improving quality and client service.**

10. **Communicate standards and the cost of services to all members of the organization involved in delivery of the service and to the public.**

11. **Empower the staff who serve clients.**

12. **Recognize and celebrate team and individual success in providing outstanding quality and service.**

13. **Develop and implement a Service Quality Improvement Plan, embodying the following steps.**

    - establish the level of service that will be provided to the client, making it visible to the client;
    - make clear the relationship between the quality and level of service and the cost of providing the service;
    - indicate the degree of flexibility or discretion available in setting standards and any associated risks;
    - outline alternative standards and the consequences and costs of these alternate levels;
    - indicate stakeholder views of these alternative standards (results of consultations);
    - reflect the results that will be achieved; and,

- indicate how standards relate to program objectives and departmental objectives.

G. CONDITIONS FOR SUCCESS

The commitment and involvement of all members of the organization is vital.

- The senior management committee must demonstrate leadership and be actively involved. It must understand what is involved in developing service standards and be committed to seeing it through.
- Front-line personnel need to be involved to ensure the right standards are developed and to avoid having them appear to be imposed from the top down, which would not provide a sense of ownership and could compromise commitment to them. As well, these people are often of most help in finding solutions to the service problems identified by clients.
- Standards and indicators of performance in relation to standards need to be built into managerial decision-making and accountability frameworks (OPF's, AMRs, Part IIIs, etc.). The effort will only be worthwhile if this information is used in day to day management and to make decisions.

In all cases standards should be developed in a context that ensures the following considerations are reflected and are readily available to senior management and Ministers.

H. KEY ISSUES

- Limited resources – this will determine in large measure the level of service that can be delivered.
- Balancing service standards and resources – maintaining or increasing levels of service does not necessarily imply increasing resources but may imply, especially in a period of restraint, changing the way the service is delivered to achieve the standard.
- Dealing with public expectations – in part, not to have expectations raised to the point that runs the risk of being unable to deliver.

- Dealing with health and safety standards that may involve widespread public benefits and implications that may not always coincide with the narrower interests of the direct "client" – the group regulated.
- Outstanding Government commitment – resulting public expectations will require early action. This in turn requires the development of an action plan, including the identification of standards where they have been developed and published – with the associated critical path – by each department.

I. WHERE WE ARE

Some departments have made considerable progress in developing service standards and performance indicators. These provide an important base on which to build. Examples of service standards in departments represented on the ad hoc ADM Committee on Service Standards are listed in Annex A.

J. NEXT STEPS

- Identify the services provided directly to the public;
- Assess existing performance – what "standard" or quality and level of service is currently provided and how much does it cost;
- Identify those services where service standards can be implemented, if not already done, as quickly as possible;
- Do these services relate to services of other departments/agencies? Are there opportunities to improve consideration/accessibility of these services? Do they make sensible clusters that could be delivered with improved coordination/co-location?
- Is there scope for improving coverage in various parts of the country without additional costs? Can points of service offered by other departments be used for clusters; for personnel and periodic visits; to provide information?
- How do clients feel about service? Have they indicated ways to improve service?
- How can employees be given scope to make on the spot decisions? What type of decisions?
- An action plan along with a time line to improve services.

ANNEX A

EXAMPLES OF SERVICE STANDARDS

Employment and Immigration (National Averages)

- Unemployment Insurance (UI):
  - client's entitlement to UI determined within 21 days from application;
  - client's appeal of decision regarding entitlement to UI heard within 30 days;
  - telephone calls answered within 150 seconds;
  - cheque issued within 3 working days (urban communities) and 5 working days (rural communities) of receiving claimant's report.
- Employment:
  - clients referred to employment counselling within 10 days of having service needs determined in a Canada Employment Centre (CEC).

Revenue Canada Taxation

- Information and Advice:
  - 100% accuracy;
  - 20 minute wait for counter service;
  - telephone enquiries - general
    - out of 100 calls made, only 30 will result in a busy signal on the first attempt,
    - once in the queue, connected to an agent within three minutes,
    - call backs next day where research is required;
  - 1 day response time for business (audit) telephone enquiries;
  - 30 day response time for general correspondence; and
  - 20 day response time for Ministerial and Deputy Ministerial correspondence.

- Processing Documents:
  - Scientific Research Credit refunds
    - Type "A" within 60 days of application
    - Type "B" within 180 days of application.
- Redress and Appeal Process:
  - client requested adjustments completed within 28 days;
  - in a Notice of Objection procedure, meaningful first contact with the party concerned within 30 days of a Notice of Objection.

Transport

- Air:
  - Airport Emergency Response (AER) time not to exceed 3 minutes for incidents occurring on aircraft involvement areas of an airport;
  - maximum snow accumulation on primary runway of not more than 1.25 centimetres.
- Coast Guard:
  - icebreaking assistance on the scene within a specified number of hours of a request (different response times are set out for particular circumstances).

Communications

- Canadian Heritage Information Service:
  - system response time of not more than 5 seconds;
  - to limit downtime of system to no more than 5% of total time available.
- Licensing:
  - 45% of Land-Fixed Radio applications will be processed within 15 days, 60% within 30 days, and 90% within 90 days;
  - 40% of Microwave applications will be processed within 152 days, 50% within 214 days, and 60% within 275 days.
- Investigations:
  - 70% of investigations will be processed within 30 days, 85% within 60 days, and 95% within 120 days.

Supply and Services

- Payments (cheques, direct deposit)
  - CPP/OAS delivered on 3rd last banking day of each month;
  - Family Allowance delivered on 20th banking day of each month;
  - Veterans' Pensions delivered on 2nd last banking day of each month.
- Open Bidding Service (the automated system for supplier access to government procurement opportunities and related information such as financial assistance programs, licensing opportunities and financial profiles of industry sectors):
  - system updated and provided to provinces within 24 hours after receipt of new data;
  - information delivered to subscribers
    - electronic documents – immediately
    - faxed documents – within four working hours
    - hardcopy – posted or provided to a courier within four working hours
    - levels of service must meet 96% effectiveness over any four-week period;
  - bid package distribution problems resolved within 24 hours, 96% of the time over any four-week period;
  - response time log-on within 60 seconds, log-off within 30 seconds, to be maintained during peak usage, 96% of the time over a four-week period;
  - on-line service operation 24 hours a day, seven days a week, 96% of the time over any four-week period.

Agriculture

- Food Production and Inspection:
  - 100% inspection of all animals and birds (pre-slaughter) and carcasses to ensure meat is fit for human consumption;
  - the percentage of inspected product that meets or exceeds the federal standard (i.e. the level of compliance)
    - fresh fruit and vegetables - 99%

        - processed fruit and vegetables - 95%
        - shell eggs - 96%
        - dairy - 96%;
    - accuracy of livestock grading
        - hogs - 95%
        - beef - 95%
        - veal - 95%
        - lamb/mutton - 95%.
- Canadian Grain Commission:
    - accuracy of grading grain - 99.2%
- Farm Improvement and Marketing Co-operatives:
    - acknowledgement of the registration of a producer loan within 24 hours of ratification;
    - settlement of a default claim within two weeks from the time of request by the tender and three months from the time of default.

National Health and Welfare

- Extraordinary Assistance Plan (for HIV-infected blood recipients):
    - 24-hour turnaround time for mailing approval letters after receipt of Ministerial approval;
    - assurance of same week cheque issue if documentation received on Wednesday by 5:00 p.m.;
    - toll-free claimant enquiry service.
- Income Security Programs:
    - 95% of Family Allowance applications processed within 12 days;
    - 90% of old Age Security and Canada Pension Plan applications processed within 30 days;
- Indian and Northern Health Services:
    - 90% of all adequately substantiated Non-Insured Health Benefits bills paid within 30 days;
    - 85% of Medical Services Branch (MSB) hospitals will meet Canadian hospital association standards;

  - NNADAP prevention services will be accessible to at least 85% of eligible clients;
  - 90% of all on-reserve Indian children will have an up-to-date immunization status appropriate to their age group.

- Health Advisory Services:
  - 24 hour turnaround time on medical assessments of Unemployment Insurance Benefits claims (despite proposed changes to the Unemployment Insurance legislation which would result in additional claims related to maternity and paternal benefits);
  - 80% of Civil Aviation medical assessments will be processed within 21 days;
  - 80% of immigration medicalassessments will be processed within 30 days.

ANNEX B

APPROACH TO SERVICE QUALITY AND STANDARDS IN OTHER JURISDICTIONS

The following is a brief summary of approaches to client-oriented delivery of services in a number of other jurisdictions:

United Kingdom In July 1991, the Government of the United Kingdom published "*The Citizens' Charter*," committing the Government to a variety of initiatives aimed at making public services more responsive and accountable to their clients, improving the quality of services overall and involving the public in choices. The central themes are:

- wherever possible, competition is the best way to spur quality improvement (e.g., reliance on the market through privatization, contracting out, and removing the monopoly status of common services);
- publishing service standards, making available information on performance in relation to standards, more performance-related pay, and providing clients with the opportunity to act where service goes wrong or is unacceptable (more effective complaint and redress procedures are a central feature);
- public services must give value for money within specified resources.

Province of British Columbia Service Quality B.C. was established to lead a quality improvement initiative for the Government of British Columbia and has worked successfully with a number of provincial departments to implement a ten-step quality improvement program. Establishing standards is only one element. The approach focuses on going back to first principles to re-think important aspects of service delivery and on involving clients and front-line employees as well as management. As well, the initiative has been implemented with no public announcement in order to limit expectations. Announcements are made to publicize results as they are achieved.

ANNEX C

ELEMENTS OF A PROGRESS REPORT ON SERVICE STANDARDS

A departmental/agency progress report/action plan would list services provided to the public* and identify:

- the nature of the service;
- the clients;
- the cost;
- standards that have been established for each of these services – covering such areas as speed and convenience, effectiveness, coverage, as well as softer, harder to measure areas such as competence, courtesy and responsiveness of staff, and the identification of client rights staff and supervisors and (where the standards can be in place by the end of June);
- the nature of the standards (e.g., established in law, by international convention, departmental policy, etc.);
- whether and how clients have been consulted;
- how standards are communicated to the public;
- where standards do not yet exist,
  - whether they should be established
  - what they should be
  - how fast they could be moved forward
  - how client feedback/consultations should be managed;
- what kind of communications strategy is required;

---

* Some of this information may have already been requested and developed by departments represented on committees implementing other service initiatives. For example, a listing of services was requested from departments on the committee coordinating the Canadian Business Service Centres Initiative. Departmental representatives should touch base with their counterparts involved with the other initiatives to ensure there is no duplication of effort.

- should they be regional or national standards;
- what is required to make the standards real (training, etc.); and
- longer term action plans to build this work into a continuous process for service improvement.

In addition, since the initiative described in the February Budget included the introduction of related measures such as more flexible office hours, simpler and fewer forms and faster service, information on progress in these areas should also be included.

ANNEX D

CRITERIA FOR DEVELOPING EFFECTIVE CLIENT-ORIENTED SERVICE STANDARDS

The following criteria may be of some help in identifying and developing good client-oriented service standards:

1. What should a service standard look like?

   client oriented: it should be relevant to clients and focus on their key concerns.

   informative and easy to understand: it should be easy for clients to understand. It should inform clients of the level or quality of service they can expect to receive.

   specific: the level or quality of service should be as clearly and precisely described by the standard as possible, in order to allow people – both inside and outside the organization – to determine whether or not the standard is achieved. A standard should address only one specific dimension of service delivery (e.g., waiting time, error rates, hours of operation, etc.). More than one standard may be needed to fully characterize any given service.

   leaves room for "errors": circumstances beyond the control of the service provider may limit the ability to respect standards. Therefore, good standards should specify how often they are expected to be respected (e.g., 90% of the time). If possible, they should specify under what circumstances they will or will not be respected (e.g., during rush hours, at Christmas time, etc.). Lower targets should be established for periods when the "normal standard" cannot be met (e.g., waiting time of 3 minutes ordinarily, 5 minutes in rush hours).

2. How do you determine the level of service at which the standard is to be set and the aspects of service quality that are to be covered by standards?

   take into account client expectations: this is a prerequisite if they are to be truly "client-oriented."

   based on actual performance: it is not possible to develop an appropriate standard without knowing in advance what the current level or quality of service is.

challenging: in order to help improve performance, standards should motivate and challenge employees to do a better job.

budget-realistic: standards should be developed taking into account the cost of delivering the service.

relate to program objectives and departmental priorities: service standards have more than a marketing function. They should help achieve broader and longer term objectives.

take into account standards of similar organizations: even though competition may be limited, it is important to be aware of other closely related standards to better assess actual performance relative to others.

3. What are the characteristics of standards that are effective management tools?

specific: service standards need to be specific to individual services and to particular aspects of service delivery to be meaningful.

flexible: service standards should not be seen as rules. They have to be periodically reviewed and adjusted as performance improves or conditions under which the service is delivered change. Standards may also need to be adapted to regional contexts.

monitored: it is essential that performance is assessed regularly.

met: standards that are not met (most of the time) will produce client dissatisfaction. Furthermore, they will become meaningless to program staff and managers.

communicated: standards, as well as their achievement, should be widely communicated inside the organization and to clientele. Clients have to be aware of the standards and the reasons for having chosen it, instead of having chosen another.

widely accepted: employees should feel some ownership towards the standards and not see them as rules imposed from the top. The standards should also be broadly accepted by the clientele.

ANNEX E

MEMBERS OF AD HOC ADM COMMITTEE ON SERVICE STANDARDS

Barry Lacombe	Treasury Board Secretariat, Chairman
Mike Binder	Department of Communications
Hy Braiter	Employment and Immigration Canada
Bill Crandall	Revenue Canada Taxation
Dr. Gordon Dittberner	Agriculture Canada
Paul Gauvin	Transport Canada
Ray Laframboise	National Health and Welfare
Kristina Liljefors	Multiculturalism and Citizenship
Jim Martin	Treasury Board Secretariat
John Mayne	Office of the Comptroller General
Jim Mitchell	Privy Council Office
Jim Stobbe	Supply and Services Canada

CANADA

Fonction publique 2000

Les progrès réalisés

Paul M. Tellier

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. BT74-1/10-1992
ISBN ISBN 0-662-59109-7

Printed on
recycled paper

Imprimé sur du
papier recyclé

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET

CANADA

GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

Le 30 juin 1992

Ce rapport vient compléter le premier Rapport annuel du greffier du Conseil privé au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, qui a été rédigé pour remplir en partie l'obligation exposée dans le Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique de 1990, en vertu de laquelle le greffier du Conseil privé doit faire rapport annuellement « sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en œuvre de *Fonction publique 2000* en particulier ». Le Rapport annuel constitue une déclaration très personnelle sur ma façon de voir la fonction publique à l'heure actuelle, sur ce que nous avons tenté de réaliser en la renouvelant et sur ma vision de l'avenir de cette grande institution nationale.

Le présent rapport, sous le titre *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, remplit la deuxième partie de cette obligation, qui est de faire rapport sur la mise en application de *Fonction publique 2000*, processus de réforme et de renouvellement de la fonction publique lancé par le Premier ministre en décembre 1989.

Par nécessité, ce rapport complémentaire est différent du Rapport annuel. Comme il doit évaluer les progrès dans toutes les dimensions d'une réforme qui touche la fonction publique dans son ensemble, il est beaucoup plus long que le Rapport annuel, et il renferme des renseignements détaillés qui pourront ne pas être d'un intérêt immédiat pour un public aussi large. Néanmoins, il est important que ces renseignements soient rendus publics, car il s'agit du premier rapport public sur les réalisations depuis l'annonce de *Fonction publique 2000*.

Ce rapport évalue les progrès en fonction de deux séries d'étalons. La première série est formée par les engagements donnés dans le *Livre blanc* lui-même – engagements à réaliser une réforme du système de classification, à améliorer le perfectionnement professionnel et la formation, à établir des normes de service, et à créer une fonction publique allégée et plus souple dans laquelle les ressources sont concentrées dans les points de service. Les engagements exposés dans le *Livre blanc* sont clairs. Beaucoup d'entre eux figurent dans le *Projet de loi sur la réforme de la fonction publique*, qui est actuellement devant le Parlement. Beaucoup d'entre eux sont cités explicitement dans les pages du présent rapport. On a donné suite à tous d'une façon ou d'une autre.

La deuxième série d'étalons est constituée par les cinq priorités que j'ai données aux sous-ministres au mois de mai 1991. Ces priorités étaient les suivantes :

- l'introduction de normes de service et d'enquêtes auprès des clients en tant que moyens d'améliorer le service et d'établir un dialogue permanent avec les clients;
- la réduction du nombre de niveaux de gestion dans les ministères, afin d'accroître l'efficacité et la flexibilité;
- une délégation des pouvoirs accrue, particulièrement en faveur des régions, encore une fois en vue d'améliorer le service de première ligne;
- une meilleure planification des carrières, particulièrement à l'intention des femmes; et
- la promotion des « conseils chargés du changement » dans les ministères, en tant que mécanismes destinés à assurer la poursuite des progrès dans la réforme et le renouvellement.

Deux thèmes fondamentaux sous-tendent les activités et les réalisations décrites dans le présent rapport :

a) les mesures prises pour améliorer la qualité et l'efficacité des services aux Canadiens; et

b) les mesures destinées à créer un milieu de travail davantage axé sur les personnes, milieu qui encourage l'innovation et qui accroît la satisfaction au travail.

Ces deux thèmes définissent la structure de ce document. La partie I expose les mesures prises pour améliorer le service offert aux Canadiens, et la partie II, celles destinées à améliorer le milieu de travail de la fonction publique. La partie III consiste en une série d'annexes renfermant des énoncés détaillés de fait ou de doctrine dans certains domaines clés dont traite le texte lui-même.

La mesure des progrès réalisés dans n'importe lequel de ces domaines représente une tâche difficile. Le présent rapport n'est *pas* le résultat d'une vérification complète. Il ne s'agit pas d'un exposé exhaustif ou hautement quantifié de l'état des choses dans toute la fonction publique en ce qui concerne la mise en œuvre du processus immense de changements institutionnels et culturels que représente *Fonction publique 2000*. La rédaction d'un tel rapport, même si cela était possible, ne constitue pas mon objectif. J'ai pensé plutôt qu'il serait utile de consigner en un seul volume un survol des différentes sortes de mesures prises par les particuliers et par les groupes dans toute la fonction publique pour faire avancer le processus de renouvellement.

Ce rapport rassemble donc des douzaines d'exemples précis de ce qui a été réellement accompli dans les ministères et les organismes. Ces exemples, et il y en a beaucoup d'autres qui auraient pu être cités dans un tel document, ne constituent pas la preuve que la réforme a réussi – car le succès dans une entreprise de ce genre ne peut être atteint qu'à long terme – mais ils représentent des signes évidents d'un esprit de réforme et de renouvellement dans la fonction publique et d'un processus de changement irréversible.

La grande majorité des exemples cités illustre ce qui a été fait par les ministères et les organismes eux-mêmes, grâce à l'imagination et au dévouement des employés, dans le but d'améliorer le service qu'ils offrent à leurs clients ou d'améliorer les conditions de travail. Ces exemples nous montrent ce qui peut être fait, malgré des ressources limitées, pour travailler du mieux possible, pour parfaire les conditions de travail ou pour simplifier la bureaucratie. Les exemples montrent que les fonctionnaires sont attachés à leur profession et qu'ils se préoccupent des services rendus aux Canadiens. Ils montrent que la fonction publique est capable de se rééquiper, et qu'elle est prête à le faire, pour relever les défis du siècle à venir et pour continuer à jouer un rôle primordial dans la construction d'un pays plus fort, plus prospère et plus uni.

En tant que chef de la fonction publique, ayant consacré toute sa carrière à cette vocation, je suis fier des réalisations dont font état les divers chapitres de ce rapport. Je suis fier des 200 000 fonctionnaires et plus qui servent leurs concitoyens dans des centaines de collectivités à travers tout le Canada. Je peux constater qu'ils se sont approprié le processus de renouvellement de la fonction publique. Il y a encore un long chemin à parcourir avant que nous n'atteignions un but commun : une fonction publique totalement renouvelée, mais nous sommes manifestement sur la bonne voie. Voilà qui est d'excellent augure.

Paul M. Tellier
Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

TABLE DES MATIÈRES

I LE SERVICE OFFERT AUX CANADIENS

Une fonction publique simplifiée 3
- Le Groupe de la direction 4
  - La réduction des niveaux de gestion 4
  - L'intégration des deux premiers niveaux et la réduction de 10 p. 100 4

- La simplification de la classification 5
  - Le Groupe GE 5
  - Les descriptions de poste 5

Notre mission : le service 7
- Les réalisations des ministères 8

Les normes de service 11
- Les clients internes 15
- La formation pour l'amélioration du service 16
- La gestion de la qualité totale 16

La consultation et les partenariats 19
- Un engagement en faveur de la consultation 19
- Les activités de consultation dans les ministères 20
- Les enquêtes auprès des clients 23
- Les partenariats 24

L'habilitation et l'innovation 27
- La délégation et l'habilitation 28
- L'application de nouvelles technologies 32
- Les mesures administratives innovatrices 34
  - Les budgets de fonctionnement 35
  - Les autres initiatives financières 37

Les politiques administratives et les services communs 38
Les organismes de services spéciaux 39
Les nouvelles structures organisationnelles 41

II UNE FONCTION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE

Les améliorations de la gestion des personnes 45
- Les pratiques d'emploi progressives 45
- Les conseils chargés du changement 46
  - La rétroaction ascendante 47
  - Les enquêtes internes et les entrevues de fin d'emploi 48
  - Les ombudsmans 48
  - L'orientation professionnelle 49
  - L'amélioration des communications 49
  - Les programmes de récompense et de reconnaissance des fonctionnaires 50
  - L'amélioration des conditions de travail 51

Les carrières dans la fonction publique 53
- Le recrutement 53
  - Le programme de stagiaires en gestion 54
  - Les autres initiatives en matière de recrutement 55
- La planification des carrières 56
- La formation 58
  - Une culture d'apprentissage permanent 62
- L'équité en matière d'emploi 62
  - Le « ghetto des cols roses » 63
  - La représentation de membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi dans le Groupe de la direction 65
  - Les femmes dans les professions non traditionnelles 66
  - Les initiatives relatives aux autres groupes désignés 67
- Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines 70

La communauté des sous-ministres 73
Un portrait de la communauté 74
L'équité en matière d'emploi 74
Les langues officielles 74
La durée des fonctions 75
La gestion de la communauté 76
L'identification des sous-ministres « potentiels » 76
Les caractéristiques du leadership 77
L'équité en matière d'emploi 78
L'obligation de rendre compte des sous-ministres 79
L'auto-évaluation 80
La réunion du Comité des hauts fonctionnaires 80
Les communications et la prise de décisions 81

L'obligation de rendre compte 83
L'obligation de rendre compte des sous-ministres 84
Les mécanismes de l'obligation de rendre compte 85
Les mécanismes externes 85
L'obligation de rendre compte et *FP 2000* 86

III ANNEXES

I *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada* : préface du Premier ministre 91
II Affaires indiennes et du Nord : Notes du sous-ministre sur la formation et le perfectionnement en gestion 93
III Bureau du Conseil privé : L'obligation de rendre compte des ministres et des fonctionnaires 97
IV Bureau du Conseil privé : Membres des comités chargés de la gestion dans la fonction publique 105
V Secrétariat du Conseil du Trésor : Document de discussion portant sur les normes de service 107

I

LE SERVICE OFFERT AUX CANADIENS

Chapitre 1
Une fonction publique simplifiée

> *... les systèmes de contrôle du personnel et de l'administration seront clarifiés et simplifiés à travers tout le gouvernement*[1].

INTRODUCTION

Au moment du lancement de *Fonction publique 2000*, les groupes professionnels et les structures au sein de la fonction publique étaient essentiellement les mêmes qu'il y a 25 ans, lorsque le régime régissant la gestion du personnel fut introduit. Avec le temps, il est devenu évident pour de nombreux observateurs, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, que le nombre de groupes professionnels, de niveaux et de paliers dans la fonction publique contribuaient à produire des organisations rigides fortement hiérarchisées qui formaient un véritable obstacle à la mobilité et, en fin de compte, à la réalisation du travail. Ces structures devaient être modernisées pour que l'on puisse effectuer les changements importants réclamés dans le *Livre blanc* :

> *... le gouvernement se propose de réduire des deux tiers environ le nombre de groupes professionnels et, selon les besoins, le nombre de niveaux au sein de ces groupes.*
>
> *Le gouvernement réduira .... le nombre de niveaux lorsqu'il aura trouvé un moyen abordable de le faire sans nuire à la rémunération des employés.*
>
> *... dans la plupart des ministères, le nombre de rapports hiérarchiques sous le niveau de sous-ministre ne dépassera pas trois, même s'il y a plus de trois échelons de promotion.*

---

[1] Annonce du lancement de *Fonction publique 2000*, Cabinet du Premier ministre, décembre 1989.

> *Le gouvernement a décidé de rebaptiser la Catégorie de la gestion « Groupe de la direction » qui regrouperait les actuels niveaux SM et EX-01*[2].

Ces changements sont tout à fait dans l'intérêt des employés à tous les niveaux. En facilitant la mobilité et l'enrichissement des tâches et en simplifiant les formalités bureaucratiques, ils contribuent à créer un environnement de travail plus productif.

LE GROUPE DE LA DIRECTION

La réduction des niveaux de gestion

En mai 1991, le greffier du Conseil privé informait les sous-ministres que la réduction des niveaux de gestion aux échelons supérieurs de la fonction publique constituait l'une des cinq priorités de la réforme devant aboutir à des résultats concrets en 1991. En réduisant le nombre de niveaux entre les employés de première ligne et la haute direction, les communications seraient améliorées et la prise de décisions s'effectuerait plus près des points de service.

À quelques exceptions près, les ministères ont réduit le nombre des niveaux de gestion à trois sous le niveau de sous-ministre pour le 1er septembre 1991.

L'intégration des deux premiers niveaux et la réduction de 10 p. 100

La réduction du nombre de niveaux de gestion a été accompagnée de l'intégration des deux premiers niveaux (SM et EX-01) des cadres supérieurs de la fonction publique; l'intégration a eu lieu le 1er janvier 1992. En même temps, la Catégorie de la gestion a changé de nom et s'appelle maintenant le Groupe de la direction, pour illustrer le fait que ce groupe comprend tant des gestionnaires que des conseillers en politiques.

Le budget de 1991 annonçait également une réduction de 10 p. 100 (c'est-à-dire environ 475 personnes) dans la Catégorie de la gestion. À la fin de mars 1992, le Groupe de la direction avait été réduit de 362 postes. Les compressions restant à faire seront menées à bien d'ici au 31 mars 1993.

---

[2] *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1990, p. 79-81.

LA SIMPLIFICATION DE LA CLASSIFICATION

Le *Livre blanc* prévoyait une réorganisation importante du système de classification afin de répondre aux exigences d'une fonction publique axée sur le service aux clients en même temps qu'économique, et de faciliter le déploiement rapide du personnel en fonction de besoins organisationnels et de considérations d'avancement des carrières.

Le Groupe GE

Dans ce but, un groupe de travail sur la simplification de la classification a été créé en janvier 1991 au Secrétariat du Conseil du Trésor, avec comme mandat d'élaborer un plan d'évaluation de toutes les tâches ainsi que des normes pour le nouveau Groupe des services généraux (GE). Ce plan se fera sans discrimination sexuelle et devra refléter les valeurs de *Fonction publique 2000* telles que le service à la clientèle; il sera fondé sur les critères d'évaluation figurant dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : l'effort, la responsabilité, les conditions de travail et la compétence.

La création de ce groupe, comprenant environ 100 000 postes et de nombreux groupes faisant actuellement partie de la Catégorie du soutien administratif et de la Catégorie administrative et du service extérieur, est prévue pour décembre 1993. Les objectifs : éliminer les barrières artificielles entre les groupes, stimuler l'avancement dans la carrière et accorder un traitement égal pour un travail égal.

Les descriptions de poste

Les descriptions de poste longues et détaillées sont inutiles et inefficaces. On peut affirmer qu'aucun travail ne devrait être décrit en plus de deux pages quelle qu'en soit la complexité. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'élaborer un nouveau format pour les descriptions de poste qui seront plus courtes pour tous les postes de la fonction publique. Dans l'esprit de *Fonction publique 2000*, cet exercice s'est fait avec la participation des cadres supérieurs des ministères axiaux, du personnel et des syndicats de la fonction publique.

CONCLUSION

La restructuration d'un grand organisme aussi complexe que la fonction publique prend du temps, car elle implique des centaines de décisions qui touchent des dizaines de milliers de personnes. En revanche, une telle restructuration est absolument essentielle pour créer une fonction publique moderne dans laquelle les niveaux hiérarchiques sont réduits afin de donner autant de pouvoir que possible dans la prise de décisions à ceux qui fournissent les services aux Canadiens.

En fin de compte, le service au public dépend d'une fonction publique allégée et plus souple. C'est pourquoi la simplification est la condition du succès de *Fonction publique 2000*.

Chapitre 2
Notre mission : le service

> *Le gouvernement veut créer une fonction publique axée sur la clientèle, ce qui constitue un véritable changement de cap, puisque la fonction publique n'a pas l'habitude de considérer les Canadiens comme des clients.*
>
> *Pour favoriser ce changement de mentalité nécessaire, chaque ministère devra réévaluer sa méthode de gestion et élaborer un énoncé de mission qu'il devra mettre au point après une étroite consultation avec ses employés de tous les niveaux, qu'il munira d'un plan d'action*[3].

INTRODUCTION

Le but fondamental de *Fonction publique 2000* est d'améliorer le service offert au Canada et aux Canadiens.

Les fonctionnaires fédéraux assurent un vaste éventail de services dans tout le Canada. Ils sont chargés de la sécurité des décollages et des atterrissages de 19 700 avions quotidiennement dans 131 aéroports. Ils inspectent 35 000 tonnes de viande chaque jour. Chaque année, ils émettent 1,2 millions de passeports et 819 000 visas. Ils traitent plus de 18 millions de déclarations d'impôt. Ils contrôlent en moyenne, tous les jours, 119 millions de voyageurs à nos frontières. Ce ne sont là que quelques-uns des services que les Canadiens tiennent pour acquis de la part du gouvernement. Ce sont des services de ce genre qui contribuent à définir la qualité de la vie au Canada. Et malgré l'austérité, les Canadiens s'attendent que le gouvernement en fasse toujours davantage afin de relever de nouveaux défis tels que le renouvellement de la Constitution, la mondialisation de l'économie et le développement durable.

Les fonctionnaires ne sont pas différents des autres employés : ils font un meilleur travail si leurs tâches sont clairement définies. Un énoncé de mission aide à clarifier leur travail; il aide également l'organisation à définir ses valeurs particulières et sa vocation unique de service.

---

[3] *Ibid.*, p. 57-58.

Depuis le lancement de *Fonction publique 2000* en décembre 1989, presque tous les ministères ont adopté des énoncés de mission, comprenant des énoncés des valeurs fondamentales, des principes d'orientation et des objectifs stratégiques.

LES RÉALISATIONS DES MINISTÈRES

Il y a six ans, Emploi et Immigration a été le premier ministère à concevoir, avec la participation de tous les employés, une philosophie de gestion axée sur la clientèle qui a donné lieu à un énoncé de mission. C'était la première fois qu'un ministère définissait son rôle par rapport à ses clients, c'est-à-dire le public canadien. Ce n'était pas l'énoncé de mission en soi qui était important, mais plutôt le processus auquel tous les employés ont participé pour décrire leurs fonctions et proposer des améliorations, ainsi que l'engagement ferme de la haute direction en faveur d'un service de qualité.

L'élaboration d'un énoncé de mission se fait selon une démarche ascendante et descendante, faisant appel à la participation du personnel tant de l'administration centrale que des régions, ainsi que de tous les secteurs de l'organisation. Ce type de démarche s'est révélé fructueux du point de vue du travail d'équipe et de la productivité dans tous les ministères qui y ont eu recours. Cette démarche a aidé à renforcer la participation des individus au renouvellement ministériel et elle a donné aux employés un sentiment d'appartenance à une culture organisationnelle unifiée, fondée sur la qualité du service. Le *processus* de l'élaboration d'un énoncé de mission est beaucoup plus important pour l'organisation et pour ses employés que les mots eux-mêmes. En se répandant dans tous les niveaux de l'organisation, le processus de renouvellement deviendra irréversible.

- **Au sein d'Agriculture Canada par exemple, plus de 4 500 employés ont participé directement à l'élaboration de l'énoncé de mission du ministère. Le sous-ministre a fait une tournée dans tout le Canada pour consulter les employés au sujet de l'énoncé de mission et pour en faire la promotion. Plus de 100 initiatives sont actuellement mises en place dans tout le Ministère pour promouvoir cette mission.**

- **Au Service correctionnel du Canada, la préparation de l'énoncé de mission a suscité plus de 3 500 propositions concrètes de la part du personnel; elles ont presque toutes été mises en œuvre.**

En réponse à un commentateur de la presse écrite manifestant son scepticisme, un employé d'Énergie, Mines et Ressources a écrit :

> *En tant que membre de la « piétaille » d'EMR que vous supposez s'incliner sagement devant l'énoncé de mission d'EMR, cette unique feuille de papier n'a pas pris son origine dans les bureaux de direction d'EMR... mais plutôt dans les convictions des employés ordinaires du ministère, qui ont tous été invités à participer à sa formulation. C'est notre énoncé*[4].

Les énoncés de mission constituent des outils importants dans l'atteinte des plus hautes normes de rendement et dans l'orientation de tous les employés du ministère vers des objectifs communs. Ils expriment la raison d'être d'un ministère, ils lui donnent une vision, en même temps qu'un étalon permettant à l'organisation de se structurer et de se gérer. Ils aident à créer un environnement dans lequel il est plus aisé de rendre un service plus efficace. Ils ne prennent toute leur valeur qu'à la condition qu'ils débouchent sur des actes concrets.

Les énoncés de mission représentent également « une fenêtre sur l'avenir, un plan de développement, de réforme et d'amélioration[5] ».

- **Au Service correctionnel du Canada, l'exercice, qui a commencé en 1988, était motivé par le désir de « rendre des services correctionnels de qualité ». L'efficacité de ces services ne reposait pas simplement sur de bonnes politiques et de bons programmes, mais également sur des employés convaincus du rôle qu'ils avaient à jouer.**
- **Environnement Canada s'est servi de cet exercice pour faire en sorte que les efforts du ministère s'alignent sur ses**

---

[4] *Ottawa Citizen*, 22 février 1991 [traduction].

[5] *Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1991, p. 51.

engagements dans le cadre du Plan vert. À cette occasion, le Ministère a arrêté l'ensemble des valeurs et des principes sur lesquels il voulait s'appuyer, qui sont à la base de son cadre de gestion et de son régime de responsabilité.

- **Affaires indiennes et du Nord s'est servi de l'élaboration de l'énoncé de mission afin de préciser les enjeux de l'évolution des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral.**
- **Revenu Canada, Impôt a lancé une importante stratégie de gestion, le « Projet de développement ministériel », afin de renouveler sa culture ministérielle et de se réorienter sur le service à la clientèle.**
- **Au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, l'énoncé de mission a permis de restructurer le programme, le financement et l'organisation du ministère afin de pouvoir répondre aux nouvelles exigences imposées par le Programme de Prospérité.**

CONCLUSION

Un énoncé de mission n'est pas une panacée. C'est moins un résultat qu'une déclaration d'engagement. C'est un outil dont les employés peuvent se servir pour mieux comprendre leur travail et leur organisation.

Chapitre 3
Les normes de service

> *Les sous-ministres établiront des normes claires de service et rendront compte du caractère raisonnable de ces normes et de la qualité du service offert au public. Ils devront veiller à ce que soient recueillies régulièrement auprès des clients et des employés des observations sur la satisfaction des clients et leurs suggestions pour l'amélioration du service. De simples procédures seront établies pour répondre aux plaintes*[6].

INTRODUCTION

Les Canadiens s'attendent, en toute légitimité, à des services gouvernementaux :

- fournis d'une manière impartiale;
- fournis dans la langue officielle de son choix;
- économiques, fiables, et efficaces;
- accessibles, opportuns et courtois.

> *[Les normes de service] sont le principal moyen pour déterminer si l'organisation remplit bien sa mission. [Ces normes servent donc]... à mesurer le rendement antérieur; à évaluer les problèmes et à apporter les ajustements nécessaires au programme; à faciliter la planification des ressources; à cerner les tendances et à établir des objectifs à plus long terme; à orienter les contrats de gestion, etc.*[7]

Pour l'amélioration des services, des normes sont essentielles, car elles indiquent le niveau, la qualité, la quantité et la fréquence de ces services et elles définissent les attentes dans les contacts directs avec le public.

---

[6] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 62.

[7] *Un guide à la planification commerciale au sein de Consommateurs et Sociétés Canada*, p. 3.

Les normes de service et les enquêtes auprès des clients font partie des cinq priorités dans le cadre desquelles les sous-ministres devaient obtenir des résultats concrets en 1991.

Un Comité spécial sur les normes de service, composé de sous-ministres adjoints de ministères axiaux[8], du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Contrôleur général, a été formé à l'automne de 1991, avec mission de conseiller les ministères sur la meilleure façon de procéder pour mettre en place des normes de service.

Certains ministères se sont déjà doté de normes de service :

- **La Garde côtière canadienne s'est fixé des normes en ce qui a trait aux services des brise-glace : elle sera sur place dans un délai de sept heures après la réception d'un appel à l'aide, selon la région, et 85 p. 100 de toutes les demandes de service seront satisfaites.**
- **Revenu Canada, Impôt est le ministère qui entretient le plus grand nombre de contacts avec le public. Ses clients se chiffrent à quelque 20 millions de particuliers et à près d'un million d'entreprises. Revenu Canada, Impôt est le premier ministère à avoir publié une déclaration des droits du client : *La Déclaration des droits du contribuable*.**

  Dans l'esprit de *Fonction publique 2000*, Revenu Canada, Impôt a lancé un programme d'ateliers intitulé « Le service par le leadership et la participation » visant à promouvoir un service de qualité. Jusqu'ici, 90 p. 100 des employés ont assisté à ces ateliers.

  Revenu Canada, Impôt a également fixé des normes ayant trait aux demandes de renseignements par téléphone (ainsi, tout appel devrait être acheminé à un agent en moins de trois minutes), aux renseignements au comptoir (un client ne devrait jamais attendre plus de 20 minutes), et à la corres-

---

[8] Communications; Revenu Canada, Impôt; Transports; Multiculturalisme et Citoyenneté; Santé nationale et Bien-être social; Emploi et Immigration; Agriculture; Approvisionnements et Services.

pondance. Ces mesures ont fait de l'administration fiscale une administration fortement axée sur le client. En fait, le ministère a réussi à humaniser le processus de perception des impôts.

- **Emploi et Immigration s'est donné des normes de service concernant les demandes de prestations d'assurance-chômage. Ces normes prévoient que le traitement de 78 p. 100 des demandes initiales et de renouvellement feront l'objet d'une décision dans les 21 jours suivant leur prise en compte, et que 88 p. 100 des appels interjetés auprès des comités des statuts des réfugiés seront entendus dans les 30 jours suivant leur dépôt.**
- **L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a rehaussé ses normes concernant le traitement des demandes déposées dans le cadre du programme d'action de l'Agence, pour passer d'une moyenne de près de 100 jours à une moyenne de 55 jours. Et dans l'année qui vient, elle compte abaisser cette moyenne à 45 jours.**
- **Le Bureau des traductions du Secrétariat d'État offre ses services à toute la fonction publique. L'indice de satisfaction des clients est publié chaque année dans le Budget des dépenses.**

L'une des prémisses qui fondent toutes les normes mentionnées ci-dessus, c'est que les services gouvernementaux doivent être *accessibles* au public canadien. Certains ministères mettent à la disposition du public des lignes téléphoniques sans frais, des annuaires repensés et de nouvelles bases de données, de façon à aider le public et les fonctionnaires à trouver au sein du gouvernement la personne ou le service susceptible de les aider.

- **Le Système de comptabilité des traitements du ministère des Anciens combattants, par exemple, maintient six lignes téléphoniques sans frais pour donner un service de préautorisation et de renseignements généraux aux 170 000 clients et aux 40 000 fournisseurs qui participent à la prestation de services et d'équipements médicaux aux anciens combattants. Un autre programme, celui des allocations aux anciens**

combattants et aux civils, maintient neuf lignes sans frais pour ses clients.

Les communications entre les ministères et leurs clients ont été simplifiées de manière à rendre les services beaucoup plus accessibles à tous les Canadiens.

- **Multiculturalisme et Citoyenneté, de concert avec 13 autres ministères et organismes fédéraux, a publié un guide intitulé *Pour un style clair et simple* pour aider les fonctionnaires à écrire plus clairement.**

D'autres ministères ont également pris des mesures novatrices dans le but de faciliter leurs communications avec le public.

- **Revenu Canada, Impôt a mis au point des déclarations de revenus simplifiées, sans calculs, à l'intention des personnes âgées et des particuliers aux situations simples à déclarer, ainsi que la Déclaration T2 Abrégée pour les petites entreprises. Le Ministère a également simplifié ses exigences à l'égard des Canadiens qui paient leurs impôts par versements périodiques. Bien d'aufres transactions ont été simplifiées – comme les oppositions aux avis de cotisation, qui peuvent être faites par courrier, et les changements d'adresse, par un simple appel téléphonique.**
- **L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a commencé à mettre en place le « guichet unique » pour ses clients. Les clients commencent à établir des relations avec les administrateurs de comptes qui se comparent à celles qui existent entre les directeurs de banque et leurs clients. Plus de 90 p. 100 de toute l'aide financière est maintenant fournie au niveau local par les responsables de l'Agence.**
- **Certains ministères, par exemple Transports Canada, se sont doté d'un système de procédure de plaintes très « convivial ». Ainsi, la plupart des aéroports sollicitent l'avis du client par le biais d'une formule « compliments et plaintes », souvent automatisée, afin d'assurer le suivi et les commentaires.**

LES CLIENTS INTERNES

Les normes évoquées ci-dessus s'adressent aux clients *externes*, c'est-à-dire aux Canadiens. Il est tout aussi important d'améliorer les services dispensés à *l'intérieur* des ministères, ainsi que les services communs fournis aux ministères et aux organismes de toute l'administration fédérale. Ces normes internes contribuent à l'amélioration globale des services rendus aux ministres et au grand public.

De plus en plus de ministères mettent en place des normes de service pour leurs services du personnel et leurs services financiers et administratifs, et les exemples des progrès réalisés dans ces domaines sont nombreux.

Les ministères qui fournissent des services *communs*, comme Travaux publics ou Approvisionnements et Services, ont cherché à donner de plus en plus de flexibilité aux autres ministères dans le choix des moyens et des sources de la fourniture des services.

- **Travaux publics a mis au point un répertoire informatisé des entrepreneurs qui s'appelle le Système d'administration et de contrôle des contrats régionaux et de leurs données pour permettre aux ministères locataires d'avoir un accès direct à ce système. Un premier contrat de ce genre, conclu avec Emploi et Immigration, sert de modèle pour des ententes semblables passées avec d'autres ministères.**
- **Au ministère des Approvisionnements et Services, un projet qui porte le nom d'Acquisitions 2000 donnera aux ministères un accès illimité à un système très avancé permettant aux clients de réaliser une grande partie de leurs propres achats pour une grande gamme de produits. Dans quelque temps, les clients pourront accéder aux principaux systèmes d'achats à partir de leurs ordinateurs personnels.**

  De même, le Ministère s'attend que d'ici à 1995-1996, les systèmes gouvernementaux de rémunération, de pension et d'assurance, qui sont actuellement et compliqués et coûteux, soient intégrés en un seul système, sous la désignation du Système de rémunération de la fonction publique, que les clients pourront consulter à partir de leurs postes de travail.

Même si ces organismes de services communs reconnaissent qu'ils ont encore beaucoup de chemin à parcourir pour être davantage axés sur les clients, ils sont sur la bonne voie.

LA FORMATION POUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE

Une fois les normes établies, il faut donner aux employés les compétences et les connaissances leur permettant de fournir un service de qualité. Le Groupe de travail sur le service au public, établi sous *Fonction publique 2000*, a constaté que « la formation de la plupart des fonctionnaires, et notamment des employés des points de service, dans le domaine de la prestation de services est insuffisante[9] ». Quelques ministères ont déjà donné ce type de formation à leurs employés de première ligne, et d'autres sont continuellement en train de mettre au point des programmes semblables.

- **À Emploi et Immigration Canada, environ 8 000 employés en contact direct avec le public ont reçu une formation sur le service au client.**

LA GESTION DE LA QUALITÉ TOTALE

Dans l'optique d'améliorer la qualité du service, certains ministères et organismes, comme Énergie, Mines et Ressources, le Bureau du Vérificateur général, et Industrie, Sciences et Technologie, ont adopté un concept appelé « gestion de la qualité totale » (GQT) visant à accroître l'efficacité de ces organisations dans la recherche d'un service de haute qualité.

Au gouvernement, ce concept est relativement nouveau, mais il est très répandu dans le secteur privé, où il est considéré comme la clé pour regagner une position concurrentielle et, dans certains cas, comme la clé même de la survie de l'organisation.

> *La GQT peut être définie comme une réforme de la gestion mettant l'accent sur la qualité et sur la satisfaction du client plutôt que sur le profit, sur la collaboration des employés plutôt que sur l'esprit de concurrence et sur le*

---

[9] *Le service au public, rapport du Groupe de travail*, Ottawa, octobre 1990, p. 64.

> *désir d'attribuer aux gestionnaires la responsabilité ultime pour la performance de leurs sociétés*[10].

La « gestion de la qualité totale » est une approche de la réforme administrative qui s'applique tout aussi bien à la fonction publique qu'au secteur privé. Le terme lui-même est peut-être moins important que l'engagement qu'il implique en faveur du service et de l'excellence. On peut le voir simplement comme une manifestation particulière des valeurs énoncées dans le *Livre blanc*.

CONCLUSION

L'un des enjeux importants pour la fonction publique des années 1990 consiste à trouver un équilibre entre les attentes des Canadiens en ce qui concerne un meilleur service et les réalités des restrictions dans les ressources. Les normes de service font mieux comprendre tant aux fonctionnaires qu'à leurs clients ce que doivent être les niveaux et la qualité des services. Les normes permettent également d'améliorer les services en concentrant les activités ministérielles sur les services vraiment importants.

Étant donné l'importance toujours accrue donnée à un service de haute qualité, il s'agit là d'un domaine dans lequel il faudra investir dans les années à venir. L'importance de l'élaboration de normes de service afin d'assurer de meilleurs services gouvernementaux aux Canadiens a été reconnue dans le budget de 1992. On y note que :

> *Les ministères commenceront désormais à élaborer et à publier des normes de service, établies après consultation de leur clientèle, qui annonceront clairement les niveaux et le coût des services*[11].

Le budget a également introduit une série de mesures destinées à améliorer les services aux Canadiens, telles que le regroupement des services dans les villes et les services à « guichet unique » dans les agglomérations moins importantes. L'objectif est de fournir des services plus pratiques en offrant différents services dans un seul édifice ou dans un seul point de service, tel qu'un Centre d'emploi du

---

[10] *National Journal*, États-Unis, 21 décembre 1991, [traduction].

[11] Documents budgétaires de 1992, p. 103.

Canada, plutôt que dans plusieurs. Emploi et Immigration a pris la tête de ce projet, parce que le Ministère possède déjà un réseau de bureaux au niveau des collectivités en plus de 500 endroits partout au Canada, ce qui est plus que n'importe quel autre ministère du gouvernement.

Il faut souligner que ces initiatives ne bénéficient d'aucun crédit supplémentaire, et qu'il faudra donc faire preuve de créativité si l'on veut obtenir des résultats concrets.

Les progrès réalisés dans le renouvellement de la fonction publique doivent se traduire par des améliorations réelles apportées aux services dont bénéficient les Canadiens. Tous les exemples cités ci-dessus, ainsi que tous les autres types d'initiatives entreprises par les ministères et qui ne sont pas mentionnés dans le présent rapport, doivent être vus sous cet éclairage. L'amélioration des services résulte d'un effort continu qui, en fin de compte, se mesure à la satisfaction des clients.

Chapitre 4
La consultation et les partenariats

> *Les sous-ministres devront rendre compte de l'élaboration de stratégies de consultation pour s'assurer que la capacité de consulter est un critère clé dans le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel et dans la conception de programmes*[12].

INTRODUCTION

Pour qu'elles atteignent leur but, il faut que les normes de service soient mises au point en consultation avec les clients. De façon générale, les Canadiens exigent une participation accrue dans l'élaboration des programmes et des politiques publics. Même si les fonctionnaires ont le sentiment qu'ils *font* de la consultation[13], les sondages d'opinion ne confirment pas cette perception. Ainsi, un rapport Decima de 1991 a révélé que 80 p. 100 des répondants n'étaient pas satisfaits des consultations menées par le gouvernement en matière de politiques[14].

Ce niveau d'insatisfaction du public à l'égard des consultations menées par le gouvernement peut traduire simplement le fait que la « consultation » peut signifier bien des choses, selon le point de vue que l'on adopte. Pour le gouvernement, ce terme a toujours signifié les explications qu'ils donnaient au grand public sur leur position concernant un programme ou une politique en particulier. Mais pour le public, la consultation signifie une occasion d'influencer le processus de prise de décisions.

UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA CONSULTATION

Le gouvernement a clairement établi qu'il privilégie la consultation dès les premières étapes d'élaboration des politiques et des programmes, et il cherche à être plus ouvert aux points de vue et aux besoins du public. En même temps, le gouvernement a reconnu que « la mise en œuvre de cette politique, qui obligera certes les ministres comme les fonctionnaires à être à la hauteur de la tâche, ne pourra se faire du jour au lendemain[15] ».

---

[12] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 59.

[13] *Voir Le service au public, rapport du Groupe de travail, op. cit.*

[14] *Rapport de Decima*, été 1991.

LES ACTIVITÉS DE CONSULTATION DANS LES MINISTÈRES

On admet aujourd'hui que la consultation conduit à de meilleures politiques et à de meilleurs programmes. Comme l'a dit un porte-parole de l'industrie :

> *L'industrie et tous les groupes d'intérêt doivent participer avec le gouvernement à la planification de tous les programmes, de toutes les politiques ou de toutes les lois dans le domaine environnemental qui les toucheront. La consultation est particulièrement importante au cours des premières étapes de toutes les initiatives afin de permettre l'identification et la planification des retombées environnementales, et de déterminer la mise en œuvre la plus efficace possible des mesures de protection*[16].

Les ministères sont en train d'intégrer ce principe dans leurs relations avec leurs clients.

- **Revenu Canada, Impôt a accrû ses consultations avec le public. Dans le passé, seuls des spécialistes étaient invités à siéger au sein de groupes de réflexion qui conseillent le Ministère sur les questions techniques. Maintenant, on recherche aussi l'apport de gens plus variés, parmi lesquels des entrepreneurs, des spécialistes en déclarations de revenus, des animateurs communautaires et des personnes âgées. Cette consultation a conduit à une série d'initiatives, parmi lesquelles se trouve la simplification des déclarations de revenus déjà mentionnée.**

---

[15] *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, *op. cit.*, p. 60.

[16] Ian R. Smyth, président, Association pétrolière du Canada, Calgary, juin 1990, [traduction].

- **Statistique Canada a élargi et renforcé ses consultations interministérielles, fédérales-provinciales, externes et internationales par l'intermédiaire d'un grand nombre de comités consultatifs. Ces consultations aident l'agence à s'assurer que ses produits et ses services répondent vraiment aux besoins actuels et futurs de ses clients.**
- **La Direction des communications sur le commerce, au ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, a consulté plusieurs centaines de gens d'affaires et d'exportateurs dans le but de mieux cerner leurs besoins et d'y adapter les services fournis par *InfoExport* et *CanadExport*. En conséquence, *CanadExport* a été entièrement repensé et *InfoExport* est devenu un centre de renseignements sur toutes les activités du ministère.**

Le Bureau du Conseil privé a créé un conseil consultatif, en collaboration avec le Forum des politiques publiques et le secteur privé, afin de faire des progrès dans l'intégration de la consultation en tant que politique publique essentielle et en tant qu'outil de gestion à l'intérieur de la fonction publique fédérale[17].

Mais plus que de lignes directrices, ce dont les fonctionnaires ont vraiment besoin et qu'ils désirent sont des *compétences* en matière de consultation. La consultation fait maintenant partie de la formation de base donnée aux cadres supérieurs par le Centre canadien de gestion. Formation et Perfectionnement Canada inclut également la formation en matière de consultation dans son nouveau programme d'études.

Ce nouvel accent placé sur une meilleure consultation ne devrait pas faire penser que nous nous engageons dans des voies inexplorées. Les gouvernements qui se sont succédé au cours des deux dernières décennies ont consulté les Canadiens de bien des façons. Récemment, en 1991, plusieurs consultations importantes ont été effectuées.

---

[17] Les membres du Forum des politiques publiques, et tous ceux qui ont participé à ses activités, ont fait une importante contribution à une meilleure compréhension et à une collaboration accrue entre le gouvernement et le secteur privé, y compris le mouvement syndical et la communauté universitaire. Cette contribution, qui se poursuit, conduira à un meilleur gouvernement au Canada.

- Sans être nécessairement populaire, la TPS a été mise en place sans accroc, en partie grâce aux consultations avec des spécialistes du domaine des affaires et de la fiscalité :
  - des comités consultatifs ont été mis en place pour aider le ministre de l'Impôt et le sous-ministre de Douanes et Accise;
  - 855 associations industrielles ont été consultées;
  - près de 5 000 séminaires et 623 séances d'information aux entreprises ont été organisés;
  - plus de 2,6 millions d'appels du public ont été reçus et traités.

  Cet énorme effort de consultation a conduit à des initiatives précises qui ont aidé des milliers de petites entreprises à s'adapter à la nouvelle taxe. Parmi ces initiatives, il faut citer la formule d'impôt d'une seule page, la méthode rapide de comptabilité, le dépliant de cinq pages sur les notions fondamentales pour les entreprises et les 169 guides sectoriels, y compris un guide à l'intention des chauffeurs de taxi. Les enquêtes, les groupes de discussion, les face à face et les consultations en groupe viendront à faire partie d'un processus continu permettant de suivre comment les entreprises se débrouillent avec l'application de la TPS.

- Environnement Canada a mené de vastes consultations auprès de tous ceux qui ont participé à l'élaboration du Plan vert et, à présent, auprès de tous les protagonistes du concept et de la mise en œuvre des principaux programmes. Ce processus a commencé à porter fruit sous la forme d'un certain nombre d'annonces du Plan vert répondant aux besoins très marqués exprimés par les Canadiens.

- En préparation au recensement de 1991, Statistique Canada a mené de larges consultations à l'échelle du Canada afin de s'assurer de répondre aux besoins des usagers. Les particuliers, les sociétés et les gouvernements provinciaux ont fait la promotion du recensement, sans frais pour le gouvernement fédéral, soulignant ainsi l'importance de cette opération et la faisant mieux accepter par le public.

Même si le public a été consulté avant l'entrée en vigueur de la TPS et du Plan vert, il n'est pas sûr que le public acceptera une politique donnée ou en sera satisfait, mais cela ne devrait pas empêcher le gouvernement d'élargir ses consultations. Les Canadiens veulent participer davantage à l'élaboration des politiques et des programmes influençant leur mode de vie. Ils veulent un gouvernement qui soit réceptif à leurs besoins et à leurs aspirations. Dans le secteur privé, la consultation s'avère rentable, et c'est également la façon de conduire les affaires d'un gouvernement.

LES ENQUÊTES AUPRÈS DES CLIENTS

Une autre façon d'améliorer les services au public consiste à faire des enquêtes afin d'évaluer les besoins et de mesurer la satisfaction des clients ministériels. En fait, la consultation directe et le suivi des clients sont des processus complémentaires. Les deux composantes aident le gouvernement à demeurer proche de ses clients, et permettent donc aux fonctionnaires de mieux servir sa clientèle.

La plupart des ministères qui fournissent des services au public recourent à un large éventail de techniques, y compris des questionnaires détaillés, des groupes de discussion, des lignes téléphoniques sans frais et le suivi des plaintes, pour évaluer les services existants, pour améliorer certains domaines et pour préciser les besoins en matière de nouveaux services.

- **Revenu Canada, Impôt a introduit des cartes-réponses sur la satisfaction des clients dans ses bureaux de district. Les résultats, fondés sur 30 600 cartes, ont été remarquables : 79 p. 100 des répondants ont jugé l'ensemble des services « excellent », tandis que 16 p. 100 le jugeaient « bon ». Le Ministère se fonde sur ces résultats pour instaurer et maintenir un service de haute qualité.**
- **Environnement Canada mène des enquêtes périodiques afin d'améliorer l'accès aux installations des parcs. L'un des résultats, c'est que tous les parcs et tous les lieux historiques ont amélioré les services destinés aux personnes ayant une déficience.**
- **Industrie, Sciences et Technologie offre un réseau de centres des entreprises à l'échelle du Canada, où le monde des affaires peut obtenir des services tels que des rapports sur les**

marchés, des renseignements sur le commerce, des logiciels d'autodiagnostic, des publications, des vidéos et des bases de données électroniques. Le Ministère est actuellement en train de mettre à l'essai un mécanisme de retour d'information continue auprès des clients, à l'aide d'un numéro d'appel sans frais, le numéro Pinpoint 800, à Toronto, à Winnipeg et à Ottawa. Tous les utilisateurs d'un centre reçoivent un numéro afin d'évaluer la qualité du service reçu; ils peuvent appeler lorsqu'ils le désirent.

Emploi et Immigration et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest ont mené des enquêtes auprès des clients qui révèlent un niveau élevé de satisfaction.

- **Au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, 500 clients ont fait l'objet d'une enquête en mars 1991. L'enquête a révélé que 91 p. 100 des clients financés étaient satisfaits dans l'ensemble des services du ministère et que 65 p. 100 de tous les clients étaient satisfaits du processus actuel de demandes de financement, bien que 27 p. 100 aient indiqué que celui-ci devait être simplifié.**
- **À Emploi et Immigration, 84 p. 100 des personnes sondées étaient satisfaites des services reçus; cet échantillon représente en gros 127 000 transactions d'emploi et 11 000 transactions d'immigration par année. Par la suite, Emploi et Immigration s'est attaché à analyser comment réduire le nombre d'insatisfaits.**

Les sondages sont des outils extrêmement utiles pour évaluer la qualité du service au client et pour pousser les employés à grandement améliorer la qualité du travail et la productivité. De plus en plus, ces outils seront intégrés au fonctionnement habituel du gouvernement.

LES PARTENARIATS

Le gouvernement établit des partenariats avec des organismes de l'extérieur notamment pour :

- éviter le dédoublement des efforts;
- réduire les coûts;

- obtenir de meilleurs résultats, en particulier dans le cas d'initiatives de grande envergure qui touchent plusieurs secteurs d'activité.

Les partenariats sont un phénomène relativement nouveau dans la fonction publique fédérale. Les résultats obtenus jusqu'ici sont encourageants, comme en témoignent les exemples qui suivent.

- **En 1991, le ministre d'Emploi et Immigration a annoncé la création de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre. Il s'agit de la toute dernière initiative issue d'un processus de consultation mené pendant plusieurs années dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre. Cette initiative faisait suite aux recommandations incitant à établir un processus continu de partage de prise de décisions entre le secteur privé et les partenaires du secteur public.**

  La Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre est composée de représentants syndicaux, du milieu des affaires, de groupes d'action sociale pour les femmes, les personnes ayant une déficience, les autochtones et les minorités visibles. La Commission a pour mandat, à l'échelle nationale, d'établir l'ensemble des priorités de formation, de résoudre des questions telles que les normes d'acquisition des compétences et de promouvoir l'instauration d'une solide culture de formation. La création de cette Commission démontre le rôle essentiel que tient le secteur privé dans les décisions relatives à l'acquisition des compétences au Canada. La Commission tient aussi un rôle prépondérant dans la mise en place de modes semblables de partenariats aux niveaux provincial et régional.

- **En 1989, Environnement Canada avait un grand problème à résoudre : protéger, préserver et restaurer le fleuve Saint-Laurent. L'ampleur de la tâche obligea le gouvernement fédéral à regrouper ses efforts et à partager les responsabilités avec d'autres ministères fédéraux, le gouvernement du Québec, les industries polluantes, les groupes écologiques, les universités, les centres de recherche et les entreprises de conseils. Ce partenariat, baptisé Plan d'action du Saint-Laurent, a permis de presque quadrupler l'investissement**

original du gouvernement fédéral, en argent et en ressources humaines. Bien que les résultats de l'entreprise ne soient pas encore connus, le Plan a été salué comme une réussite, non seulement du point de vue environnemental, mais aussi pour la créativité affichée par les gestionnaires dans la mise en place de ce partenariat.

Environnement Canada cherche également à nouer des partenariats avec des associations sans but lucratif partout au Canada, en vue de les faire contribuer au maintien des parcs. De plus, le Canada et les États-Unis parrainent conjointement un programme de 15 ans visant à protéger environ quatre millions d'acres d'habitats pour la faune aquatique au Canada et deux millions d'acres aux États-Unis; les deux partenaires souhaitent en outre ramener les populations d'espèces aquatiques aux niveaux qui avaient cours dans les deux pays dans les années 1970.

- **Communications Canada s'emploie, dans le cadre de Vision 2000, initiative menée par l'industrie, à donner au Canada un avantage concurrentiel dans le domaine de la technologie des communications et de l'information. Vision 2000 a vu le jour en 1989 afin d'intensifier et d'encourager la collaboration entre les sociétés privées, les organisations de recherche, les universités et les gouvernements fédéral et provinciaux dans la production de nouveaux produits et de nouveaux services. Quinze projets de recherche et de développement ont été dévoilés en mai 1991. Les membres de Vision 2000 doivent mettre la dernière main à la stratégie de recherche et au développement de la prochaine phase.**

On devrait, au cours des prochaines années, encourager de telles initiatives dans la mesure où ce sont des moyens rentables de fournir un meilleur service aux Canadiens.

Chapitre 5
L'habilitation et l'innovation

> *Dans un cadre législatif délimité par le Parlement, et selon l'orientation établie par les ministres, les fonctionnaires seront encouragés et habilités à utiliser leurs énergies créatrices pour décider au mieux de l'utilisation des ressources dont ils disposent afin de se décharger de leurs responsabilités de la façon la plus efficace*[18].

INTRODUCTION

Devant la demande grandissante de services, doublée d'une restriction continue des ressources, la fonction publique doit chercher de nouveaux moyens pour mieux servir les Canadiens.

Le Premier ministre a clairement exprimé cet objectif lorsqu'il a lancé l'initiative *Fonction publique 2000*. Il déclarait alors qu'il fallait tout mettre en œuvre pour trouver « de nouvelles méthodes d'exécution des programmes... [et de nouveaux moyens], qui [permettent] dans un seul et même cadre, de répondre à des besoins variés en se servant de formules organisationnelles différentes[19] ».

L'innovation dans le secteur public ne peut intervenir que dans les limites de la responsabilité vis-à-vis du Parlement, synonyme de contrôle et de reddition de comptes, afin de s'assurer que l'on fait bon usage des fonds publics. L'objectif de la fonction publique est de trouver un juste équilibre entre les *résultats* et la *rentabilité* d'une part, et les *moyens de contrôle* et la *responsabilisation* d'autre part.

Il n'est pas facile d'innover avec succès. Pour qu'elle ait des chances de réussir, l'innovation doit bénéficier du soutien actif de la haute direction, de façon que puisse être instauré un climat propice à la créativité. Voici un aperçu des conditions essentielles à l'instauration d'un climat favorable à l'innovation :

---

[18] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, *op. cit.*, p. 52-53.

[19] Communiqué de presse annonçant *Fonction publique 2000*, 15 décembre 1989, p. 3.

- des objectifs clairs;
- la reconnaissance des contributions individuelles;
- un milieu de travail ouvert dans lequel l'information circule librement, horizontalement et verticalement;
- un cadre de travail qui encourage la collaboration entre unités de travail;
- l'encouragement soutenu des gestionnaires.

Le succès de *Fonction publique 2000* dépend dans une large mesure de l'aptitude de la fonction publique à tirer le meilleur parti possible des capacités d'innovation de chacun de ses fonctionnaires.

LA DÉLÉGATION ET L'HABILITATION

Le secret d'un service de meilleure qualité réside dans la délégation de pouvoirs jusqu'aux plus bas échelons possibles de l'organisme, et dans l'habilitation du personnel à exercer efficacement les pouvoirs qu'on lui a confiés. Pour cela, bien entendu, il faut que le personnel possède les connaissances, la formation et la technologie voulues.

Il faut faire une différence entre la délégation et l'habilitation. La *délégation* signifie généralement un transfert des fonctions administratives des organismes centraux aux ministères axiaux, de l'administration centrale ministérielle aux régions, et de la direction régionale au personnel de première ligne. L'*habilitation* consiste à donner aux employés, à tous les niveaux, le pouvoir dont ils ont besoin pour faire le meilleur travail possible au service de l'organisation, et les outils, c'est-à-dire la formation, les ressources et l'appui, pour exercer ce pouvoir de façon efficace.

. En août 1991, le Secrétariat du Conseil du Trésor effectuait un sondage dans 42 ministères afin de savoir de quelle façon on y déléguait des pouvoirs dans les domaines des marchés de services, de l'accueil, des achats locaux et des employés temporaires. Le sondage a révélé que la délégation de pouvoirs a augmenté dans la plupart des ministères, en particulier dans le domaine des achats locaux, mais qu'il y a encore place pour une délégation accrue notamment vers les régions.

La plupart des ministères ont également subdélégué, jusqu'aux échelons appropriés de l'organisation, des pouvoirs en matière de personnel, d'administration et de finances qui leur avaient été délégués par les organismes centraux.

- **Le ministère de la Défense nationale a lancé, il y a quelques années, un projet pilote de délégation appelé EDPRB (Essai de délégation de pouvoirs et de responsabilités au niveau des bases) ayant pour objet de faire passer de moins de 20 p. 100 à environ 75 p. 100 les pouvoirs des commandants des bases des Forces canadiennes de Borden et de Kingston en ce qui a trait à l'administration de leurs ressources. Les commandants exercent maintenant des pouvoirs accrûs au titre du personnel, des achats et des opérations courantes de leur base. L'objectif visé est de réduire de 10 p. 100 les coûts d'exploitation de chaque base sans réduire les niveaux de service actuels.**
- **Le Solliciteur général du Canada a révisé entièrement ses méthodes de gestion financière. Cinquante pour cent des étapes transactionnelles ont été éliminées, et les étapes restantes ont été rationalisées et entièrement automatisées. Les transactions financières ont été effectuées en presque la moitié moins de temps, en dépit d'une augmentation de 64 p. 100 du volume des transactions.**

Il est clair cependant que la délégation des pouvoirs administratifs n'est pas toujours efficace. Certaines de ces fonctions sont parfois mieux remplies par des spécialistes, plutôt que par le personnel et les gestionnaires de première ligne. En fait, une délégation inappropriée des responsabilités administratives peut nuire à l'habilitation et au service au client, en privant la prestation de service de précieuses ressources, en temps et en personnel.

L'habilitation va plus loin que la délégation et englobe la notion de confiance mutuelle. Pour citer Peter Block :

> *... nous devons croire que les gens se soucient de l'organisation, [qu'ils] se sentent engagés par ses objectifs et sa*

> *raison d'être, et [que] leur désir le plus profond est d'apporter une contribution significative*[20].

De la même manière, comme en ont conclu les agents financiers supérieurs :

> *... cette perception de la nature humaine doit se refléter dans un style de gestion qui appuie les gens, qui les habilite et qui les amène à participer. En d'autres mots, l'organisation doit se soucier de ses employés*[21].

L'habilitation consiste à donner aux employés la liberté qui leur est nécessaire pour qu'ils soient en mesure de répondre rapidement et efficacement aux besoins de leurs clients, et à leur faire confiance pour qu'ils prennent les bonnes décisions. Voici quelques exemples des moyens pris par divers ministères pour donner à leurs employés les pouvoirs appropriés.

- **Affaires indiennes et du Nord a pour ainsi dire délégué toutes les décisions opérationnelles au personnel des régions et des districts. À titre d'exemple, les directeurs généraux régionaux exercent maintenant des pouvoirs semblables à ceux des sous-ministres adjoints pour ce qui est notamment des questions touchant les finances et le personnel, comme l'accueil, les conférences et la réduction de dettes.**

  À la suggestion de ses employés, le Ministère a délégué les pouvoirs en matière de passation de marchés de services d'incendie au Yukon, du niveau de directeur à celui d'agent régional. Cette mesure a permis de réduire le pourcentage d'erreurs et de traiter les contrats dans un laps de temps beaucoup plus court.

- **Au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, la responsabilité concernant l'approbation de contributions jusqu'à concurrence de 200 000 dollars, c'est-à-dire de 60 p. 100 de tous les projets de contribution, a été déléguée en**

---

[20] Peter Block, *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*, Jossey-Bass, 1988, [traduction].

[21] *L'habilitation et le risque dans le cadre de FP 2000 : un document de travail*, préparé par le Comité sur l'habilitation et la gestion du risque, Conférence des agents financiers supérieurs, Mont Sainte-Marie, Québec, novembre 1990, p. 5, [traduction].

mai 1991 aux sous-ministres adjoints régionaux, mesure qui a permis de réduire de 10 p. 100 le délai préalable au versement des fonds, accélérant ainsi les projets de développement qui créent des emplois pour les Canadiens.

- **Au ministère des Anciens combattants, les conseillers des bureaux de district se sont vu confier le pouvoir d'approuver les réclamations pour soins de santé de clients à faible risque, jusqu'à concurrence de 5 800 dollars. Auparavant, les décisions se prenaient en comité. Les conseillers peuvent traiter pratiquement toutes les demandes d'indemnité des clients dans le district et rendre des décisions immédiatement. Cette mesure a remporté l'adhésion et du personnel et des anciens combattants.**

  La responsabilité en matière d'approbation des allocations d'anciens combattants a été confiée au personnel administratif. Auparavant, cette responsabilité était du ressort des agents et, dans certains cas, de l'administration centrale.

- **Les employés de Revenu Canada, Douanes et Accise ont été invités à proposer leurs propres solutions aux difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. Au nombre des suggestions auxquelles on a déjà donné suite ou auxquelles on compte donner suite, mentionnons :**
  - **le projet pilote PACE (*Peace Arch Crossing Entry*) du poste frontalier de Douglas (C.-B.), mis sur pied dans le but d'accélérer les formalités de contrôle des voyageurs;**
  - **un système automatisé d'analyse des déclarations postales, pour les besoins des enquêtes;**
  - **des projets conjoints avec les douanes américaines au sujet du signalement des petits bâtiments;**
  - **de nouvelles méthodes de planification du travail par postes et d'administration des heures supplémentaires.**

Le fait de confier à des employés des pouvoirs discrétionnaires accrûs comporte toujours une certaine part de risques. Il est cependant possible de réduire grandement ces risques en prévoyant des limites à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et en établissant des règles précises pour l'obligation de rendre compte.

Parfois, il est possible d'améliorer le service en confiant l'exécution de certaines activités au secteur privé.

- **Il y a deux ans, le ministère des Anciens combattants a confié au secteur privé la gestion du traitement des demandes d'indemnisation pour soins de santé et créait le Système de comptabilité des traitements. Ceci a permis aux employés de travailler en contact direct avec les clients plutôt que de traiter les demandes *a posteriori*. Du même coup, le service offert a été plus rapide et de meilleure qualité.**
- **À Travail Canada, la prestation du programme d'adaptation des travailleurs âgés est assurée par voie d'ententes contractuelles avec le secteur privé de l'industrie des assurances.**

L'APPLICATION DE NOUVELLES TECHNOLOGIES

La délégation accrue de pouvoirs s'accompagne de la recherche plus résolue de moyens permettant aux employés de consacrer le plus de temps possible à servir le public. Cela suppose non seulement un effort pour réduire la paperasse, mais aussi pour utiliser la technologie et rationaliser les unités de travail, de manière à travailler plus efficacement. La technologie de l'information constitue un outil puissant pour répondre aux défis lancés par l'habilitation et le service.

Le Sous-Comité de gestion de l'information (SCGI), formé d'une douzaine de sous-ministres, a été créé sous l'égide du Bureau du contrôleur général avec comme mandat de conseiller le Conseil du Trésor sur la meilleure façon de gérer l'application de cette nouvelle technologie dans les ministères et d'agir en tant que catalyseur du changement. Ce comité fait la promotion des objectifs stratégiques du gouvernement en matière de technologie informatique. Le Comité a également établi des liens solides avec le secteur des affaires en technologie informatique afin de s'assurer que les préoccupations et les priorités de ce secteur soient prises en compte alors que le gouvernement pénètre rapidement dans l'ère informatique.

- **Pêches et Océans a mené dans sa région du Pacifique un projet pilote visant à trouver des moyens de contrôler les coûts liés à son parc de 450 véhicules. Le projet a notamment eu pour résultat de réduire de 5 000 à 24 le nombre de factures, ce qui a permis de réaliser des économies substantielles sur le plan de la paperasse, de la charge de travail, du** temps et des coûts de traitement. Le Ministère a récemment utilisé cette méthode pour ses 1 400 véhicules à l'échelle du Canada.

- Douanes et Accise a réalisé des progrès dignes de mention dans la mise en œuvre d'une « autoroute électronique » grâce à laquelle tous les employés pourront un jour obtenir l'accès électronique à l'information détenue à l'intérieur et à l'extérieur du ministère.

  Le Système de traitement des déclarations des voyageurs est encore un exemple de technologie appliquée. Ce système a contribué à faciliter la perception des droits de douane et des taxes par l'automatisation des deux principales fonctions liées à la collecte des recettes, à savoir l'établissement du montant des droits ou des taxes à payer, et la perception proprement dite. Le système a permis de ramener à quelques minutes la préparation des entrées grâce à la simplification des tarifs, à des systèmes d'entrée automatisés et à un traitement en « une seule étape ».

  Le Système automatisé d'échange de données des douanes, une application fructueuse de l'échange de données électroniques, a grandement réduit le temps de traitement et de dédouanement des marchandises. Plus de 50 p. 100 du volume des marchandises sont traitées à l'aide de ce système, soit l'équivalent de quelque 5 millions de transactions.

  Douanes et Accise étudie aussi un certain nombre d'options qui lui permettraient d'informatiser les déclarations et le versement de la TPS. Au nombre de ces options, mentionnons la présentation des déclarations de TPS informatisées, par l'intermédiaire des banques, au moyen d'une « carte à puce » ou de téléphones à clavier.

- L'électronique et les ordinateurs ont commencé à jouer un grand rôle dans l'amélioration des communications entre les contribuables et Revenu Canada, Impôt. Une présentation électronique des déclarations de revenu sera mise sur pied à l'échelle du pays en 1993. Le Ministère étend également l'utilisation des télécopieurs à la transmission d'information et les utilisera pour les contacts préliminaires avec les clients. On espère rendre ainsi le processus de perception des impôts un peu moins douloureux.

- **Le Bureau canadien des brevets du ministère des Consommateurs et des Sociétés a commencé à automatiser ses opérations en 1986, et il compte avoir terminé ce travail en 1996. Le système électronique de visualisation des documents qu'on est en train d'installer permettra au Bureau d'exécuter son travail dans un environnement quasi exempt de papier et d'améliorer grandement le service aux clients.**
- **Santé nationale et Bien-être social a entrepris divers projets d'application de la technologie, comme le transfert électronique de fonds ou l'accès en direct aux dossiers des clients, afin de rationaliser ses opérations, de réduire ses coûts et d'améliorer ses services au public.**
- **Le ministère des Anciens combattants a apporté plusieurs améliorations à ses services de paiement des prestations. L'une d'elles touche la fonction de saisie et de vérification en direct des données servant au traitement en vue du paiement des pensions d'invalidité. Le Ministère a pu ainsi réaliser des gains de productivité de 27 p. 100 et réduire le délai de traitement des comptes des clients.**

Du fait qu'elle donne un accès amélioré à l'information, la technologie informatique donne plus de pouvoirs aux employés qui ont des rapports avec le public et permet de décentraliser le processus décisionnel.

Les exemples d'utilisation efficace de la technologie dans la fonction publique sont nombreux. La rapidité des changements survenus au cours des cinq dernières années a été extrême. À titre d'exemple, le nombre de micro-ordinateurs dont dispose la fonction publique est passé de 10 000 en 1987 à 180 000 aujourd'hui. Cet investissement dans la technologie est l'un des principaux moyens qui ont permis à la fonction publique de faire face avec succès aux demandes grandissantes de services, au cours d'une période marquée d'importantes restrictions budgétaires.

LES MESURES ADMINISTRATIVES INNOVATRICES

Avant de lancer *Fonction publique 2000*, le gouvernement avait déjà cherché des moyens d'alléger les règles administratives de sa fonction publique et d'axer davantage ses efforts sur les résultats.

Afin de donner suite aux recommandations énoncées dans le *Livre blanc*, le Conseil du Trésor lançait en 1991 un certain nombre d'initiatives touchant la gestion des ressources, les politiques administratives et les services communs. Dans ce contexte, on a créé en novembre 1991 un Conseil du renouveau administratif (CRA), sous l'égide du Bureau du Contrôleur général, avec comme mandat la restructuration des opérations administratives du gouvernement en :

- refondant les méthodes administratives en vigueur dans les domaines des finances, de l'administration et du personnel;
- trouvant de nouvelles façons rentables d'offrir des services administratifs;
- fournissant un meilleur appui, à moindre coût, aux gestionnaires de première ligne.

Le Conseil encourage les projets susceptibles de s'avérer rentables à court terme, dans le but d'en démontrer la valeur et de continuer le changement amorcé.

Les budgets de fonctionnement

Pour améliorer la prestation des services, les gestionnaires doivent avoir la possibilité d'affecter les ressources là où elles sont nécessaires.

Depuis les années 1970, la fonction publique parvenait à limiter sa croissance grâce à la centralisation des années-personnes[22]. Le *Livre blanc* stipulait à cet égard que le gouvernement a décidé :

> *... d'établir à l'égard de chaque programme un seul budget de fonctionnement qui comprend les salaires, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires. Les gestionnaires seront libres d'attribuer ces budgets de fonctionnement de façon à répondre à leurs besoins particuliers*[23].

Le transfert de fonds entre ces diverses composantes permettra aux gestionnaires d'utiliser les ressources de façon optimale. De la sorte, ils seront obligés de tenir compte des coûts réels de prestation des services et en viendront ainsi à déterminer le meilleur agencement des ressources pour fournir les services destinés aux Canadiens.

---

[22] Il s'agit d'une mesure générique qui signifie l'emploi d'une personne, à un niveau et à un traitement quelconques, pour une année.

[23] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 64.

En 1991, trois organismes disposaient de douze budgets de fonctionnement pilotes : la Gendarmerie Royale du Canada, Énergie, Mines et Ressources et Environnement Canada. Les résultats ont été très encourageants. Même si les trois organismes n'ont pas eu totalement les coudées franches la première année de mise en œuvre, chacun d'eux a su magnifiquement tirer profit de la souplesse inhérente aux budgets de fonctionnement.

Il existe un intérêt manifeste envers l'établissement de nouveaux projets pilotes ou l'élargissement des projets existants. En 1992-1993, d'autres projets pilotes démarreront, et certains d'entre eux s'appliqueront à des ministères entiers[24]. L'un d'entre eux, le ministère des Communications, a mis au point un programme d'information et de formation à l'intention de tous les employés afin de les familiariser avec les budgets de fonctionnement. Le programme a été conçu et mis en œuvre par des équipes des services financiers et du personnel travaillant en collaboration. Le gouvernement compte étendre les budgets de fonctionnement à l'ensemble des services en 1993-1994.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train de préparer un guide afin d'aider les gestionnaires dans la mise en application des budgets de fonctionnement. Ce guide est préparé par l'intermédiaire d'une structure de comités interministériels et d'équipes de projet réunissant 75 personnes de 22 ministères et organismes. Le Centre canadien de la gestion et Formation et Perfectionnement Canada sont en train de mettre en place des modules de formation pour appuyer ce projet.

---

[24] Les projets pilotes pour 1992-1993 sont censés inclure le ministère des Communications, le Service correctionnel, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Secrétariat canadien, Énergie, Mines et Ressources, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, Approvisionnements et Services, Diversification de l'économie de l'Ouest, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Contrôleur général et le ministère des Finances. Des projets pilotes sont également élaborés au sein du ministère des Forêts, des Pêches et des Océans, et des Consommateurs et Sociétés.

Les budgets de fonctionnement sont plus qu'un nouveau régime financier. Ils reflètent un changement fondamental de la philosophie de gestion, un changement en vertu duquel les gestionnaires obtiennent des pouvoirs accrûs, mais doivent en contrepartie rendre compte de l'administration des ressources à leur disposition. S'ils sont bien gérés, les budgets de fonctionnement pourront constituer une incitation importante à l'innovation dans la fonction publique[25].

Les autres initiatives financières

Le gouvernement recommandait dans son *Livre blanc* que « jusqu'à 2 p. 100 du budget de fonctionnement de chaque ministère soient reportés automatiquement d'un exercice financier au suivant[26] ». Cette mesure avait pour but d'encourager les gestionnaires à faire une meilleure planification et à dépenser judicieusement.

Cette recommandation fait actuellement l'objet d'un réexamen afin d'en mesurer l'incidence éventuelle sur l'ensemble des dépenses annuelles. Entre-temps, les ministères peuvent continuer à demander l'approbation du Conseil du Trésor afin de pouvoir reporter à l'exercice suivant 3 p. 100 de leurs dépenses de fonctionnement non salariales et 5 p. 100 de leurs crédits d'immobilisation.

Le Conseil du Trésor autorise également les ministères à réinvestir les gains de productivité. Cette mesure incitative donne aux ministères la souplesse nécessaire pour gérer les ressources disponibles de façon à mieux atteindre leurs objectifs de rendement.

---

[25] Certaines inquiétudes ont été manifestées au sujet des effets de ce régime des budgets de fonctionnement sur les employés. Les budgets de fonctionnement pousseront-ils les gestionnaires à vouloir remplacer les employés d'un niveau élevé de classification, avec un traitement en conséquence, par des employés entraînant des coûts salariaux moindres? Pas nécessairement. La valeur ajoutée par des employés hautement compétents et très expérimentés pourra même se révéler encore plus importante dans la fonction publique de l'avenir. Les budgets de fonctionnement auront cependant comme effet de rendre chaque gestionnaire pleinement conscient de la nécessité d'utiliser à leur pleine valeur les employés sous sa direction.

[26] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 65.

Les politiques administratives et les services communs

En 1986, le Conseil du Trésor lançait un programme appelé « Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels » (APRM), dans le but de donner aux ministères une certaine autonomie face aux autorités centrales en échange d'une obligation de rendre compte accrue. À mesure que la mise en œuvre de *Fonction publique 2000* progressait, des pouvoirs ont été délégués dans de nombreux domaines. Le *Livre blanc* a recommandé de déléguer d'autres pouvoirs encore afin d'améliorer l'efficacité de la fonction publique.

L'autorisation d'achats locaux qui était de 500 dollars en 1990 a été portée à 1 000 dollars cette même année et a atteint 2 500 dollars en 1991, ce qui a contribué à réduire considérablement la paperasserie et à faire gagner du temps pour les achats d'un faible montant.

Des pouvoirs d'impartition spéciaux ont également été accordés aux ministères afin que ceux-ci puissent faire face à des situations de prestation de programmes particulières, dans le cas notamment de l'attribution de l'aide officielle au développement par l'Agence canadienne de développement international, de l'acquisition de biens et de services par Approvisionnements et Services, de la prestation de soins de santé aux Inuit par Santé et Bien-être, et enfin, de l'éducation des détenus par le Service correctionnel du Canada.

La politique révisée relative aux indemnités et aux paiements forfaitaires donne maintenant aux ministères, de concert avec le ministère de la Justice, pleins pouvoirs de traiter les demandes d'indemnités en faveur ou à l'encontre de la Couronne et les paiements forfaitaires.

En mars 1991, les ministères ont reçu les pleins pouvoirs pour radier des dettes, en conformité avec les dispositions du *Règlement sur la radiation des dettes*.

Depuis le 1^er^ avril 1991, et comme il avait été proposé de le faire dans le *Livre blanc*[27], les ministères perçoivent la totalité du produit de l'aliénation de leurs biens.

---

[27] *Ibid.*, p. 67.

Le nombre de règles administratives détaillées appliquées au sein de la fonction publique a diminué de façon considérable. Les politiques sont maintenant plus succinctes, faisant ressortir les principales exigences à respecter plutôt que les instructions détaillées. Ainsi, le guide de gestion du matériel qui comptait 138 pages se résume maintenant à deux pages de principes de base, accompagnées de 28 pages de lignes directrices. Le Conseil du Trésor élimine également les rapports inutiles; il a ainsi pu réduire de 40 à neuf par année le nombre de rapports administratifs à présenter.

Toutes ces mesures ont pour but de libérer les gestionnaires de tâches administratives superflues et de leur permettre de consacrer leurs ressources et leur temps à offrir de meilleurs services au gouvernement et au public canadien.

Il convient de rappeler ici que ces réformes administratives ne peuvent fonctionner que dans la mesure où la haute direction des ministères axiaux délègue les pouvoirs qu'elle a reçus aux employés qui travaillent le plus près du public. Si les organismes centraux et les ministères axiaux ne font pas le nécessaire pour collaborer entre eux et changer les méthodes de gestion des ministères, le transfert des responsabilités du centre vers les points de service en souffrira. Jusqu'ici, la délégation interne de pouvoirs, dans l'ensemble de la fonction publique, ne s'est pas opérée de façon uniforme. Il reste encore du chemin à parcourir avant que tous les employés de première ligne disposent de l'éventail complet de pouvoirs dont ils ont besoin pour effectuer leur travail avec la plus grande efficacité.

LES ORGANISMES DE SERVICES SPÉCIAUX

En 1989, le gouvernement instituait une nouvelle forme d'organisation, appelée « Organisme de services spéciaux » (OSS), qui bénéficie d'une plus grande liberté d'action face aux règles administratives applicables aux ministères ou touchant l'ensemble de la fonction publique, en contrepartie d'objectifs clés de rendement opérationnel. Les gestionnaires de ces organismes peuvent axer leur action sur les résultats et recourir à des méthodes comparables à celles d'une entreprise pour fournir les meilleurs services possibles aux clients, le tout dans le respect des obligations de rendre compte générales du ministre et du sous-ministre.

Les cinq premiers organismes de ce genre ont été créés en 1989[28]. La création de trois autres de ces organismes a été annoncée dans le budget de 1991[29], et la création de six autres encore a été annoncée par le président du Conseil du Trésor lors du dépôt du Budget des dépenses principal 1991-1992[30]. On prévoit, une fois la confiance acquise, que les candidats au statut d'OSS se feront plus nombreux. En fait, plusieurs ministères ont recensé certains secteurs de leur organisation pouvant devenir des organismes de services spéciaux.

En adoptant les meilleures méthodes de gestion en usage dans le secteur public et dans le secteur privé, ces organismes parviennent à améliorer le service au client et à promouvoir une prestation de services rentables, à la manière d'une entreprise.

- **À titre d'exemple, au Bureau des passeports, les heures de service à la clientèle ont augmenté de 16 p. 100 dans les bureaux les plus importants, et le délai de production des passeports aux personnes qui présentent leur demande par la poste a été réduit, tandis que la productivité générale du service a augmenté.**
- **L'un des objectifs de l'Agence des télécommunications gouvernementales était de maintenir à 30 p. 100 le pourcentage des économies sur les services interurbains. L'Agence a enregistré des économies de 35 p. 100.**

À mesure que ces organismes deviendront plus nombreux, ils influenceront grandement la façon de fournir des services aux Canadiens.

---

[28] Il s'agit du Bureau des passeports, de l'Agence des télécommunications gouvernementales, de Formation et Perfectionnement Canada, du Groupe Communication Canada et de Conseils et Vérification Canada.

[29] Propriété intellectuelle, Surveillance des hippodromes et Commission canadienne des grains.

[30] Il s'agit de l'Office des normes générales du Canada, de l'Institut de formation de Transports Canada, de Pétrole et Gaz des Indiens du Canada, du Programme de formation professionnelle du Service correctionnel, du Réseau canadien d'information sur le patrimoine et de l'Institut canadien de conservation.

LES NOUVELLES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES

Les organisations innovatrices se caractérisent généralement par leurs structures plus fluides et plus linéaires et par la coopération. Elles misent énormément sur l'engagement des employés envers la mission de l'organisation pour assurer leur efficacité, et elles attachent beaucoup d'importance à la flexibilité, au travail d'équipe, à l'habilitation des employés et à leur perfectionnement professionnel. On fait actuellement, à la fonction publique, des expériences en utilisant ce type de structures.

- **Le Centre canadien de géomatique, à Énergie, Mines et Ressources s'est inspiré de ce type de structures. C'est le « Projet Sherbrooke », car l'organisation se situe à Sherbrooke, au Québec. Au Centre, tout le travail se fait par voie de projets confiés à des équipes multidisciplinaires. La composition de chaque équipe, qui relève d'un gestionnaire de projet, dépend à la fois des exigences de la tâche et de la nécessité de donner aux membres l'occasion de vivre une expérience formatrice. Le personnel de gestion passe régulièrement d'un domaine de travail à un autre, afin d'assurer une grande souplesse horizontale. On met fortement l'accent sur la communication verticale et horizontale; ainsi, l'an dernier, on a procédé à un exercice limité d'évaluation ascendante.**

- **Le nouvel Institut du Centre de recherche sur les communications, créé par le ministère des Communications, est un autre exemple d'innovation. Le nouvel Institut est en fait un projet pilote visant à donner suite aux recommandations formulées par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie et voulant que l'activité des établissements de recherche du ministère soit plus résolument axée sur la qualité, sur l'utilité de la recherche, sur l'examen par les pairs et sur l'obligation de rendre compte.**

CONCLUSION

Il est bien évident que la fonction publique des années 1990 et au-delà ne peut plus être rigide et restrictive. Le seul moyen pour la fonction publique d'offrir un meilleur service à moindre coût est de miser sur des structures organisationnelles plus souples, dans lesquelles les gens travailleront en fonction des résultats et pourront se montrer novateurs.

En dernière analyse, c'est le service au public qui est la raison d'être de la fonction publique. Les énoncés de mission, les normes de service, les enquêtes auprès des clients et la simplification sont autant de mécanismes grâce auxquels nous cherchons à améliorer le service offert au gouvernement et à la population. Mais ce sont les gens qui forment la composante essentielle : des employés engagés qui s'efforcent de fournir un meilleur service.

II

UNE FONCTION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE

Chapitre 6
Les améliorations de la gestion des personnes

Les membres de la fonction publique en sont l'atout le plus important. Ils ne sont pas simplement des ressources, mais des personnes qui ont des carrières, des familles et des aspirations[31].

INTRODUCTION

L'amélioration du service, à coût moindre, exige que nous passions, dans la fonction publique, d'une culture axée sur « la hiérarchie et sur la supervision » à un cadre de travail plus décentralisé et plus souple, dans lequel les fonctionnaires auront plus de latitude pour répondre aux besoins de leurs clients.

Le défi lancé au leadership de la fonction publique n'est pas simplement de former les fonctionnaires de manière qu'ils assurent un meilleur service, mais plutôt de transformer tout le milieu de travail de manière à mettre davantage l'accent sur le service et sur les résultats finals.

LES PRATIQUES D'EMPLOI PROGRESSIVES

Toutes sortes de pratiques d'emploi progressives sont actuellement mises à l'essai dans les ministères pour répondre à la fois aux besoins d'une main-d'œuvre diversifiée et aux exigences des ministères. Ces pratiques, dont beaucoup ont été essayées d'abord par le secteur privé, en sont maintenant à la première étape de la mise en œuvre dans les ministères et organismes.

- **Le Bureau du Contrôleur général favorise le travail à temps partiel et le partage des postes, même au premier palier du Groupe de la direction.**

---

[31] *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 87.

- **Le ministère des Anciens combattants et le ministère de la Justice implantent également le partage de poste dans leur organisation. Dans le cadre de son programme d'affectations, le ministère de la Justice recense les fonctionnaires qui s'intéressent au partage de postes et au travail à temps partiel.**
- **En 1989, Consommateurs et Sociétés Canada a lancé un programme novateur de travail à domicile qui sert de modèle pour la fonction publique dans son ensemble.**

  Le programme a commencé avec les heures supplémentaires; il visait à rattraper un retard dans le classement des marques de commerce. Le succès a été tel qu'il a été poursuivi à titre de projet pilote durant les heures normales de travail. Neuf fonctionnaires travaillent actuellement à domicile. Le programme présente plusieurs avantages, les plus importants étant l'accroissement de la productivité, l'amélioration du moral et de la motivation et une latitude accrue.

Cet exemple a prouvé que ces régimes de travail différents ne s'accompagnent pas d'une perte de productivité, mais plutôt d'un gain, en même temps que d'une amélioration de la qualité de vie au travail et du service. D'autres ministères comme les Affaires indiennes et du Nord et Industrie, Sciences et Technologie font en ce moment diverses expériences à partir de ce concept.

De nouvelles applications de la technologie permettront une plus grande souplesse encore dans les conditions de travail dans les années à venir. On peut penser, par exemple, à des fonctionnaires travaillant dans des bureaux satellites situés à la périphérie de nos villes, ce qui réduirait le temps de déplacement et l'engorgement de notre réseau routier. Nous devons continuer d'encourager de telles pratiques dans toute la fonction publique.

LES CONSEILS CHARGÉS DU CHANGEMENT

Dans la fonction publique, on a également admis que tous les employés doivent participer au processus de changement. « Plus les gens croient qu'ils peuvent influencer ou contrôler l'organisation, plus l'organisation est efficace et plus la satisfaction de ses membres est élevée[32]. »

---

[32] *Voir* A. Tannebaum, *Control in Organizations*, McGraw-Hill, New York, 1968, [traduction].

C'est pourquoi la plupart des ministères ont créé des « conseils chargés du changement », qui réunissent des membres du personnel de tous les niveaux et qui forment au sein des ministères un mécanisme fondamental de la mise en œuvre de *Fonction publique 2000*. Cette nouvelle forme de gestion participative a déjà donné lieu à un certain nombre d'initiatives ayant pour objet d'accroître la qualité de vie au travail, dont :

- la rétroaction ascendante;
- les sondages internes et les entrevues de fin d'emploi;
- la création d'une fonction d'ombudsman;
- l'orientation professionnelle;
- l'amélioration des communications;
- les programmes de récompense et de reconnaissance des employés;
- l'amélioration des conditions de travail.

Dans plusieurs ministères, les syndicats ont pris une part active aux principaux changements concernant leurs membres.

La rétroaction ascendante

Ces dernières années, on a admis de plus en plus que les communications entre les employés et leurs supérieurs pouvaient être améliorées grâce à un nouveau mécanisme appelé « rétroaction ascendante », suivant lequel les surveillants se voient communiquer le point de vue de leurs subalternes sur leur style de gestion et sur d'autres questions pertinentes.

La rétroaction ascendante présente plusieurs avantages. Elle peut améliorer le dialogue. Elle montre que l'organisation estime le point de vue des fonctionnaires, ce qui entraîne une amélioration du moral. Dans l'ensemble, elle peut être un très bon instrument de changement. Plusieurs ministères ont lancé des initiatives dans ce domaine, tandis que d'autres en sont encore à explorer le concept.

- **Affaires indiennes et du Nord a été le premier à mettre en pratique la rétroaction ascendante. Cette initiative, lancée depuis maintenant deux ans, a remporté un tel succès qu'elle va être étendue à tous les niveaux de la gestion.**
- **Après un projet pilote mené dans une division d'Énergie, Mines et Ressources, le Ministère a mis en place un pro-**

gramme de rétroaction ascendante incluant tous les niveaux de supervision. Tous les employés du ministère ont eu l'occasion de faire des commentaires à leur superviseur par le biais d'un questionnaire anonyme. On est en train d'évaluer ce programme.

La rétroaction ascendante suscite cependant également des critiques. Pour certains par exemple, elle représente une menace pour la confidentialité. D'autres s'inquiètent que ce processus puisse ne pas réellement fournir une rétroaction exacte des employés à l'intention de leurs superviseurs. Mais ces appréhensions ont été en grande partie dissipées par des expériences très positives dans les ministères et les organismes.

Les enquêtes internes et les entrevues de fin d'emploi

Bien utilisés, les sondages peuvent constituer un important outil d'amélioration de la gestion, d'innovation et de gestion du changement. Mais pour ce faire, il faut évidemment que les ministères donnent suite aux résultats des sondages et prennent des mesures concrètes relativement aux recommandations qui en découlent.

Bien que les sondages auprès des employés soient relativement nouveaux à la fonction publique fédérale, les organismes du secteur privé y ont recours régulièrement. IBM, par exemple, sonde ses employés depuis vingt ans.

Les entrevues de fin d'emploi, qui ont lieu dans certains ministères tels que celui de la Justice, le Bureau du Contrôleur général et celui des Finances, constituent également un moyen d'obtenir des commentaires objectifs sur les conditions de travail et les façons de les améliorer.

Les ombudsmans

Certains ministères, tels que Communications, Affaires extérieures et Commerce extérieur, et Affaires indiennes et du Nord, ont récemment nommé, à titre expérimental, un ombudsman qui donne la possibilité de régler les problèmes de façon confidentielle. C'est là une autre façon de montrer aux fonctionnaires que l'organisation se soucie de leur bien-être.

- **Au ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, l'ombudsman a rencontré 93 fonctionnaires au cours de ses neuf premiers mois d'activité, pour parler de préoccu-**

pations allant de la carrière à l'adaptation aux changements rapides dans la société et au ministère.

L'orientation professionnelle

L'orientation professionnelle est indispensable au succès de l'intégration des nouveaux fonctionnaires. De nombreux ministères ont mis au point des manuels et des trousses d'orientation à l'intention des fonctionnaires. Ils offrent également des séances de formation durant lesquelles les nouveaux venus se voient donner un aperçu du ministère et, souvent, rencontrent la haute direction, y compris le sous-ministre.

Certains ministères – c'est le cas de Forêts Canada – ont mis sur pied au sein de leur organisation un système de travail en duo suivant lequel un fonctionnaire d'expérience est jumelé à un nouvel employé pour faciliter et humaniser la période de transition.

L'amélioration des communications

Les employés ont le droit de savoir ce qu'on attend d'eux dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont besoin d'être informés des priorités et des valeurs du ministère et de sentir qu'ils ont leur mot à dire dans les décisions qui touchent leur travail. L'amélioration des communications contribue fortement à accroître la satisfaction professionnelle, la fierté liée à l'appartenance au ministère et, à long terme, le service à la clientèle.

Des efforts particuliers ont été déployés dans toute la fonction publique pour améliorer les communications à l'échelle de l'organisation. Parmi ces initiatives, mentionnons :

- des rencontres régulières entre les employés et les sous-ministres, des séminaires et des conférences;
- la publication de journaux internes et de bulletins spécialisés;
- des programmes ayant pour objet de recueillir des suggestions auprès des fonctionnaires ou des boîtes à idées;
- des déjeuners-rencontres sans cérémonie avec les fonctionnaires à tous les niveaux.

Les sous-ministres ont parcouru le pays pour consulter les fonctionnaires localement, entendre leurs idées pour améliorer le service et les conditions de travail et, en retour, donner de l'information sur les nouveaux développements et les nouvelles orientations à l'administration centrale.

- **En mars 1991, le greffier du Conseil privé a visité chaque région du Canada pour parler du budget, de *Fonction publique 2000* et d'unité nationale. Ces exposés régionaux ont été suivis d'une séance qui s'est tenue dans la région de la Capitale nationale avec tous les membres du Groupe de la direction.**
- **En novembre, des cadres fédéraux de partout au Canada ont été réunis par le Centre canadien de gestion dans le cadre d'une téléconférence vidéo sur le leadership au cours de laquelle les grands enjeux ont été débattus avec un comité composé du Secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé et de trois sous-ministres.**
- **Pour améliorer les communications avec les régions, une série de réunions a eu lieu dans les régions et à Ottawa, pour permettre aux fonctionnaires régionaux de rencontrer les hauts fonctionnaires des organismes centraux et les sous-ministres des ministères axiaux afin de parler des dossiers importants dans la fonction publique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a choisi des hauts fonctionnaires comme points de contact des conseils fédéraux régionaux.**

Les efforts de communication ne sont pas le fait des seuls sous-ministres. Les ministres ont été actifs aussi. Le président du Conseil du Trésor, ministre responsable de la fonction publique, a rencontré, au printemps 1991, plusieurs centaines de fonctionnaires fédéraux dans huit centres régionaux et dans la région de la Capitale nationale pour des tables rondes informelles. Il s'est rendu de nouveau dans les régions au printemps 1992.

Les programmes de récompense et de reconnaissance des fonctionnaires

L'encouragement et la reconnaissance des contributions et des succès des fonctionnaires et des équipes de fonctionnaires sont indispensables à un milieu de travail productif. En mars 1990, le Conseil du Trésor a haussé les limites des récompenses et donné aux ministères le pouvoir de créer des récompenses spéciales non pécuniaires, d'une valeur maximale de 200 dollars, suivant leurs besoins particuliers. En 1990-1991, les suggestions des fonctionnaires ont contribué à réduire de 36 millions dollars les dépenses du gouvernement. C'est là une contribution importante aux efforts continus que l'on fait pour utiliser les fonds publics de manière judicieuse.

Tous les ministères se sont doté d'un éventail de mécanismes de récompense et de reconnaissance du rendement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor administre également trois programmes de reconnaissance qui s'étendent à toute la fonction publique : le Programme des primes d'excellence, celui des Prix pour services insignes et celui des Certificats de retraite d'agent supérieur.

L'amélioration des conditions de travail

Tous les ministères ont pris des mesures pour apporter des améliorations concrètes au milieu de travail de leurs fonctionnaires. Voici quelques exemples dignes de mention :

- les améliorations apportées au milieu matériel, telles que le mobilier ergonomique et un meilleur éclairage;
- la prestation de services d'orientation;
- la simplification des méthodes administratives et la réduction du nombre de formulaires, ceux de présence et des heures supplémentaires, par exemple;
- la contribution à un programme ministériel de bonne forme physique, en négociant, par exemple, des conditions collectives d'adhésion à un centre de culture physique;
- les efforts pour mettre sur pied des garderies payées par les employés, parfois de concert avec d'autres ministères;
- les projets pilotes ayant pour objet d'évaluer l'incidence de la technologie sur les employés.

Le Conseil du Trésor a donné son appui à ces approches en approuvant, en 1991, de nouvelles politiques concernant le soin des enfants et la bonne forme physique au travail qui donnent aux ministères plus de latitude pour créer des services de ce genre.

CONCLUSION

Les initiatives décrites dans ce chapitre montrent quelques-uns des moyens pris pour transformer le milieu de travail de la fonction publique en un milieu dans lequel les personnes occupent la première place. Il est difficile d'évaluer le degré de réussite dans ce domaine. On pourra légitimement parler de succès lorsque les employés auront le sentiment que leurs contributions sont appréciées, que leurs idées sont recherchées et que leurs besoins particuliers sont pris en compte; en quelques mots, lorsque les employés seront considérés plus comme des atouts que comme des ressources.

Chapitre 7
Les carrières dans la fonction publique

> *... fonction publique composée de professionnels et de gens de carrière capables d'attirer et de conserver les services de gens talentueux, engagés et imaginatifs est essentielle pour le bien-être national des Canadiens*[33].

INTRODUCTION

L'amélioration du service requiert des fonctionnaires compétents, bien gérés et bien formés. Comme mentionné précédemment, on se doit de libérer les fonctionnaires d'une « culture axée sur la hiérarchie et la supervision » afin qu'ils puissent gagner en efficacité, se montrer plus imaginatifs, plus souples et plus réceptifs. Un meilleur service s'appuie donc sur :

- de bonnes pratiques de recrutement;
- le perfectionnement professionnel et la formation;
- la représentation équitable de tous les secteurs de la population;
- des institutions qui facilitent la bonne gestion des personnes.

La *planification des carrières* et l'*équité en matière d'emploi* faisaient partie des cinq priorités fixées aux sous-ministres pour faire avancer le processus de réforme de la fonction publique. Un élément clé de ces deux priorités est une bonne approche au *recrutement*.

LE RECRUTEMENT

Plus ils sont axés sur les résultats, plus les ministères ont besoin d'embaucher les gens qu'il faut, c'est-à-dire des gens qui ont le souci du service et possèdent les compétences pour occuper les nouveaux emplois des années 1990.

Malgré les sévères contraintes qui frappent l'embauchage dans son ensemble depuis 1984, la fonction publique a eu l'occasion d'engager de nouveaux éléments pour tenir les paris du monde moderne.

---

[33] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 71.

L'attrition normale, par exemple, a entraîné 10 000 nouvelles entrées à la fonction publique chaque année. Plus récemment, de nouveaux programmes tels que la TPS et le Plan vert ont donné lieu à un recrutement supplémentaire. Et, de façon plus générale, la fonction publique doit prévoir dès maintenant le remplacement de nombre de fonctionnaires qui prendront leur retraite au cours de cette décennie et au début du siècle prochain[34].

Voici quelques exemples des programmes les plus novateurs de recrutement qui ont été mis au point au sein de la fonction publique ces dernières années.

Le programme de stagiaires en gestion

En octobre 1990, un nouveau Programme de stagiaires en gestion a été lancé. Entreprise conjointe du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique, ce programme a pour but de sélectionner, par voie de concours, une centaine d'hommes et de femmes de talent – nouvelles recrues et agents subalternes déjà au gouvernement – pour un programme de cinq ans de stages et de formation. Il sera ainsi possible de constituer un bassin de cadres intermédiaires compétents d'où seront tirés les futurs cadres supérieurs.

- **La première campagne de recrutement pour le programme de 1991 a commencé par la présentation, par des cadres supérieurs de différents ministères, d'exposés devant plus de 2 000 étudiants sur les campus universitaires partout au Canada. La campagne a attiré plus de 1 200 candidats de l'externe et 100 de l'interne, des candidats de grande envergure parmi lesquels 97 candidats de l'externe et 25 de l'intérieur de la fonction publique ont été retenus comme stagiaires.**

  Les membres de groupes désignés aux fins de la politique d'équité en matière d'emploi[35] sont bien représentés dans la

---

[34] On estime, par exemple, que d'ici à 1999, il faudra remplacer plus de 50 p. 100 des cadres de la fonction publique, en raison soit des départs à la retraite, soit de l'attrition normale.

[35] Les quatre groupes désignés aux fins de la politique d'équité en matière d'emploi sont les femmes, les autochtones, les groupes minoritaires visibles et les personnes ayant une déficience.

première vague de recrutement : 62 des candidats sont des femmes, 17 des membres des groupes minoritaires visibles, cinq des autochtones et cinq des personnes ayant une déficience.

Les autres initiatives en matière de recrutement

- **Depuis maintenant une décennie, le Bureau du Contrôleur général, de concert avec la Commission de la fonction publique, mène un programme de recrutement très réussi (FORD/PRPVI) d'agents financiers et de vérificateurs internes. Le programme a permis de recruter 48 diplômés universitaires très compétents dans tout le Canada, au cours de l'année dernière. Ces recrues ont le potentiel pour occuper des postes élevés dans les finances et la vérification interne.**
- **Le Programme de formation accélérée pour les économistes, en place depuis 1987, recrute, pour la fonction publique, jusqu'à huit diplômés possédant une maîtrise en administration publique ou en économie. Grâce à lui, les jeunes économistes peuvent faire un stage de deux ans portant sur l'élaboration et la gestion des politiques économiques et publiques. À la fin du programme, les participants sont appelés à obtenir des emplois de cadres intermédiaires en tant qu'analystes de politiques. Il y a eu quinze participants en 1991.**
- **L'Agence canadienne de développement international a établi un programme visant à attirer et à former des femmes ingénieurs. Cette initiative fait suite au *Rapport sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique*. Jusqu'ici, l'Agence a recruté trois femmes ingénieurs dans les universités et prévoit d'en embaucher davantage. Elles font un stage de perfectionnement professionnel accéléré par le biais d'affectations à l'Agence, dans le secteur privé et à l'étranger en vue d'accéder au niveau supérieur de la Catégorie du génie dans les cinq ans.**

Le nombre de participants à ces programmes est réduit comparativement au nombre d'employés de toute la fonction publique. Mais ces programmes sont les pierres angulaires d'une fonction publique renouvelée, et un exemple des moyens pris par la fonction publique pour attirer et pour perfectionner les jeunes Canadiens de talent, fonctionnaires de l'avenir.

LA PLANIFICATION DES CARRIÈRES

La fonction publique est une institution professionnelle où l'on fait carrière. La plupart des fonctionnaires sont recrutés au niveau d'entrée et ils restent au gouvernement durant la majeure partie de leur carrière. Dans le *Livre blanc*, le gouvernement reconnaît que la fonction publique a un rôle important à jouer pour « aider les individus à gérer leur carrière[36] ».

Jusqu'à présent, l'un des plus gros obstacles à la planification des carrières à la fonction publique a été l'existence d'un régime de gestion du personnel dans lequel la mobilité était dans une large mesure verticale, c'est-à-dire que l'on ne bougeait que si l'on obtenait une promotion. Les fonctionnaires avaient des difficultés à être mutés à l'intérieur de la fonction publique.

Si acceptable qu'il ait été dans le passé, ce système ne convenait vraiment plus dans les années 1980 et ce, pour deux raisons principales. D'abord, la fonction publique a connu une diminution des effectifs, et les promotions ont été de plus en plus rares. Ensuite, la nature même du travail gouvernemental était en train de changer : les tâches se diversifiaient et devenaient moins prévisibles; les fonctionnaires avaient besoin de plus de connaissances et d'expérience pour relever les nouveaux défis que leur posait le milieu de travail; des fonctions entières étaient remplacées par de nouvelles activités pour atteindre les nouveaux objectifs des politiques ou des programmes.

Le *Livre blanc* reconnaît la nécessité de procéder à des mutations, pour faciliter la mobilité et c'est l'objet d'une de ses principales recommandations[37].

L'augmentation de la mobilité professionnelle sert à plusieurs fins :

- elle permet d'attirer et de perfectionner le personnel;

---

[36] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 73.

[37] *Ibid.*, p. 77.

- elle contribue à la valorisation des tâches en permettant au personnel d'acquérir de nouvelles compétences qui peuvent, à terme, déboucher sur des possibilités de promotion;
- elle aide les ministères à répondre à de nouvelles exigences et à réagir rapidement aux changements de priorités, de façon à mieux servir le public;
- elle améliore le moral et la productivité en sachant pleinement tirer parti des compétences des gens;
- elle appuie les objectifs d'équité en matière d'emploi en offrant des possibilités de perfectionnement aux membres des groupes désignés.

Pour faciliter la mobilité, les ministères peuvent recourir à la création de « Programmes d'affectations de perfectionnement ». Il s'agit essentiellement de mécanismes internes permettant aux fonctionnaires d'avoir toute une gamme d'« affectations » au sein du ministère, avec le minimum de paperasserie. Ces mutations latérales sont entièrement volontaires.

Nombre de ministères se sont doté de programmes d'affectations de perfectionnement.

- **Statistique Canada, par exemple, a été un précurseur de la promotion de la mobilité professionnelle et du perfectionnement. En 1983, le Ministère a mis sur pied le Programme des affectations spéciales, qui devait servir d'intermédiaire proactif entre les fonctionnaires à la recherche d'affectations et les gestionnaires ayant besoin d'aide temporaire. Le programme a remporté un succès total : en huit ans, plus de 2 200 affectations ont été réalisées.**

Mentionnons quelques autres initiatives plus récentes, et couronnées de succès :

- **Industrie, Sciences et Technologie Canada s'est doté d'un programme d'affectations en avril 1991. Au cours de la première année d'existence du programme, 100 fonctionnaires ont été placés au ministère et à l'extérieur. Le Ministère a également entrepris un programme d'affectations en Saskatchewan dans sept ministères fédéraux.**
- **Travail Canada organise une soixantaine d'affectations par année pour un effectif de quelque 900 fonctionnaires.**

La planification des carrières suppose plus que le simple mouvement de personnes en vue de satisfaire à une demande à court terme ou à une demande particulière. Elle comprend également les programmes prévus pour répondre aux aspirations professionnelles du personnel et aux besoins futurs de la fonction publique. L'objectif est d'en arriver à la compatibilité optimale entre les fonctionnaires et les emplois.

Quelques ministères, Affaires indiennes et du Nord par exemple, jouissent déjà d'initiatives de planification des carrières bien établies. De plus, de nombreux ministères ont mis au point des mécanismes d'auto-évaluation pour découvrir les futurs cadres, des profils des gestionnaires et des guides de planification de la carrière à l'intention de leurs employés. Ce sont là des outils valables lorsqu'ils s'insèrent dans un programme global destiné à aider les employés dans la progression de leur carrière, et conduisent à des mesures concrètes.

On s'attend que ce déploiement facilite la mobilité professionnelle et contribue à l'enrichissement des tâches.

LA FORMATION

Trop souvent, les ministères et les organismes n'accordent qu'une importance *pro forma* à la formation en tant qu'outil essentiel du développement des ressources humaines. La formation est également trop souvent la première victime des compressions budgétaires, et elle a rarement constitué une priorité dans le perfectionnement du personnel au sein des ministères. Jusqu'à récemment, la formation n'était pas vraiment considérée comme un *investissement* pour répondre aux besoins futurs de la fonction publique.

Avec l'avènement de *Fonction publique 2000*, cette situation a commencé à changer. Aujourd'hui, outre la formation en cours d'emploi que les fonctionnaires acquièrent à la faveur des affectations ou des mutations, la fonction publique a à cœur d'investir dans la formation *en bonne et due forme* afin :

- d'inculquer aux fonctionnaires les compétences nécessaires à un rendement optimal;
- de leur conférer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour assumer des responsabilités supplémentaires et pour offrir un meilleur service;

– de leur apprendre à s'ouvrir à certaines connaissances et à de nouvelles manières d'agir.

Aujourd'hui, la formation est reconnue comme une priorité à tous les niveaux de la fonction publique, y compris aux paliers supérieurs. On peut lire dans le *Livre blanc* :

> *... qu'il faudrait insister dorénavant sur le perfectionnement des cadres supérieurs. Les sous-ministres examineront chaque année leurs besoins en formation et en perfectionnement et les cadres intermédiaires, pour leur part, se verront offrir plus systématiquement des possibilités de perfectionnement et de formation afin d'améliorer leurs chances d'avancement*[38].

Malgré les compressions budgétaires qui ont cours, un certain nombre de ministères comme le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministère des Anciens combattants ont augmenté dans des proportions appréciables leurs budgets de formation au cours de l'année écoulée.

- **Statistique Canada a fait passer son budget de formation en trois ans de 1 à 3 p. 100. D'importants modules de formation tels que l'analyse des données, et le perfectionnement des techniques de sondage sont obligatoirement offerts aux nouveaux arrivants et on offre une série de cours parallèle au personnel sur place afin qu'en l'espace de cinq ans tous les employés bénéficient du même enseignement.**
- **En 1990-1991, le ministère des Affaires indiennes et du Nord a augmenté substantiellement son budget de formation et de perfectionnement pour financer des initiatives comme des congés d'étude, des programmes d'orientation et de sensibilisation aux cultures autochtones et un cours obligatoire de gestion axé sur les personnes pour les superviseurs.**
- **L'Agence canadienne de développement international est en train de procéder à un important changement dans son approche du développement international. Elle a décidé d'adopter une approche axée sur la stratégie, la consultation,**

---

[38] *Ibid.*, p. 74.

et les programmes et d'abandonner l'approche directe centrée sur les projets.

L'un des éléments clés de cette démarche est un nouveau programme de formation et de perfectionnement, la Stratégie de perfectionnement professionnel, créée au début de 1991 pour conférer au personnel les connaissances et les aptitudes nécessaires à ces changements. Quelque 500 agents de développement, formant le noyau de l'Agence, sont les premiers à participer au programme, qui sera par la suite étendu aux cadres supérieurs, à d'autres agents et au personnel de soutien.

- **Au ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, on commence à préparer le personnel aux nouveaux pouvoirs qui lui seront dévolus. Le nombre d'années-personnes consacrées à la formation à plus long terme a été augmenté de 300 p. 100, et les crédits pour l'ensemble de la formation ont été augmentés dans des proportions appréciables. Le ministère a également créé un nouvel Institut du service extérieur pour la formation de ses fonctionnaires appelés à servir au sein de l'administration centrale et à l'étranger.**

Dans la mesure du possible, la responsabilité de la formation est laissée à chacun des ministères, aux gestionnaires et aux employés, personnes les plus aptes à déterminer les besoins. En même temps, on a pris certain nombre d'initiatives essentielles pour appuyer la formation à l'échelle de la fonction publique.

- **Le Centre canadien de gestion a adapté son programme d'enseignement aux besoins des cadres supérieurs; il met l'accent sur les compétences et les connaissances requises dans le nouveau milieu de travail, notamment les compétences dans le domaine de la gestion des personnes, de la gestion de la diversité, de l'innovation, de l'obligation de rendre compte et du service. On présente des exposés en tenant compte des horaires des cadres supérieurs.**
- **Un nouveau programme de formation, le Programme avancé en gestion, est maintenant offert à un nombre limité de hauts fonctionnaires aux niveaux de sous-ministre adjoint et de sous-ministre associé.**

- **Les sous-ministres ont été encouragés à protéger les crédits de formation, ou même à les augmenter de 10 p. 100 pour les cinq prochaines années, et à établir un « barème » afin de mesurer les dépenses dans leurs ministères[39].**
- **En accord avec le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement recommandant de mettre en réserve 10 millions de dollars pour financer de nouvelles initiatives en matière de formation, le Secrétariat du Conseil du Trésor recommandera de financer des projets individuels pouvant être appliqués à toute la fonction publique. La première proposition concerne un consortium formé de l'Agence des télécommunications gouvernementales, du Centre canadien de gestion et de Formation et Perfectionnement Canada qui sont à même d'offrir les compétences et les services destinés à un réseau d'apprentissage et de communications à distance. L'objectif est d'assurer une formation directe à l'usager et de lui fournir de l'information. Cette initiative s'adresse à tous les employés, mais elle facilitera particulièrement la formation destinée aux personnes ayant une déficience et aux employés ayant des responsabilités familiales.**

Dans une conjoncture économique difficile, de nouvelles technologies peuvent permettre à tous les fonctionnaires d'acquérir des connaissances à un coût raisonnable.

Une autre façon d'aider les fonctionnaires au niveau de leur perfectionnement professionnel consiste à leur accorder des congés d'études. Le Conseil du Trésor a apporté son aide à cet égard en autorisant les gestionnaires à payer d'avance les congés d'études.

- **Travail Canada a mis sur pied un comité des congés d'études composé de cadres supérieurs de tous les secteurs de programme, qui formule des recommandations à l'intention du sous-ministre. Plusieurs employés ont pris un congé pour faire des études dans des domaines tels que les relations industrielles, la sécurité et la santé.**

---

[39] À la Commission de la fonction publique par exemple, le barème est de 400 dollars par année consacrés à la formation de chaque employé, tandis qu'au ministère des Communications, il est de cinq jours de formation par employé par année.

- **Au ministère des Affaires indiennes et du Nord, 29 employés (dont 20 sont des femmes et 15, des autochtones) se sont vu accorder un congé d'études pour les besoins de leur carrière.**

Une culture d'apprentissage permanent

Nous devons radicalement changer notre perception sur la formation et le perfectionnement. L'enseignement de type cours magistral n'est plus de mise. Il faut aussi englober les possibilités de se perfectionner comme les mutations, assister à des conférences et à des séminaires et faire des exposés. « La formation conventionnelle, sous sa forme actuelle, est la trame dans laquelle s'inscrivent constamment des occasions d'apprendre au travail[40]. »

En novembre 1991, le Conseil de perfectionnement des ressources humaines a approuvé en principe toutes les recommandations du deuxième rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement. Le rapport préconise en particulier la création d'une « culture d'apprentissage permanent » dans toute la fonction publique.

Investissement humain indispensable, la formation fait partie intégrante d'une gestion améliorée des ressources humaines. En mettant l'accent sur la formation et le perfectionnement, nous mettons en valeur notre ressource la plus précieuse : nos employés. La formation et le perfectionnement sont les fondements de la fonction publique de l'avenir.

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Depuis le début des années 1970, les gouvernements fédéraux successifs reconnaissent que la fonction publique doit être représentative de la collectivité qu'elle sert. Dans les années 1970 et 1980, la fonction publique a assumé un rôle de leadership dans le recrutement, l'intégration et l'avancement des groupes désignés.

En janvier 1991, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle approche de l'établissement d'objectifs d'équité en matière d'emploi. Ceux-ci reposent maintenant sur les taux de recrutement, de promotion et de départ, plutôt que sur la représentation seulement. C'est la traduction concrète du principe suivant lequel le milieu de travail devrait être propre à attirer et à garder des membres des groupes désignés, que ceux-ci devraient avoir droit à une juste part des possibilités de recrutement et de promotion, et que leur taux de départ ne devrait pas être supérieur à celui d'autres employés.

---

[40] *Fonction publique 2000, rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement*, Ottawa, mai 1991, p. 9.

Dans une culture d'apprentissage permanent, les membres des groupes désignés devraient également avoir un meilleur accès à la formation, conventionnelle ou non, et aux possibilités de perfectionnement pour améliorer leurs chances de poursuivre des carrières valables à la fonction publique. Une représentation équitable est l'objectif vers lequel la fonction publique continue de tendre; le succès sera à portée de la main lorsque les gestionnaires regarderont au-delà des chiffres et se concentreront sur les perspectives d'emploi et de carrière.

En 1991, on s'est attaché à :

- éliminer le « ghetto des cols roses », c'est-à-dire la surreprésentation des femmes dans les postes de soutien;
- augmenter la représentation des femmes et des membres d'autres groupes désignés dans le Groupe de la direction.

Le « ghetto des cols roses »

L'expression « ghetto des cols roses » désigne les groupes professionnels où, traditionnellement, les femmes dominent et ont peu de chances d'être promues. Ces problèmes de mobilité disparaîtront lorsque les femmes effectuant du travail de bureau voulant passer dans le groupe des agents se verront donner l'occasion d'avoir de l'avancement[41].

Les barrières entre la Catégorie d'agent et la Catégorie du soutien seront diminuées par l'introduction du Groupe des services généraux

---

[41] C'est un domaine dans lequel le Bureau du Conseil privé a pris des mesures innovatrices en redéfinissant les emplois d'un certain nombre de membres du personnel de soutien afin de tenir compte des changements technologiques, des changements dans les méthodes de travail et du besoin généralisé d'un soutien « à valeur ajoutée ».

(Groupe GE)[42]. Bien sûr, le succès dépendra de gestionnaires faisant un effort concerté pour permettre au personnel de soutien d'être promu. Entre-temps, beaucoup de ministères offrent des cours ou des guides de planification des carrières destinés au personnel de soutien et, chose très importante, quelques ministères ont établi des programmes de transition (ou sont en train de le faire) pour aider les femmes à devenir agents ou à occuper des postes non traditionnels.

- **Depuis 1985, Travail Canada a été en mesure de donner des possibilités de carrière à 43 fonctionnaires, dont 33 femmes, ce qui a permis à ceux-ci de progresser du personnel de soutien jusqu'au niveau d'agent.**
- **Le programme de transition de Consommateurs et Sociétés Canada a été entrepris afin de faire face à l'accroissement de la charge de travail. Au cours de la période allant de 1985 à 1990, onze commis aux faillites, des femmes pour la plupart, sont devenus séquestres officiels au niveau intermédiaire. Le programme s'est terminé lors de la nomination de tout le personnel de soutien, d'un potentiel élevé, au niveau d'agent.**
- **En 1990, le Bureau du Contrôleur général a introduit le Programme de congé d'études et de remplacement coopératif pour aider les agents subalternes dans les ministères, dont beaucoup sont des femmes, à terminer le diplôme ou à atteindre le niveau de désignation professionnelle dont ils ont besoin. Depuis sa création, 43 personnes ont repris leurs études (29 étaient des femmes et 15 provenaient des régions) et 18 ont terminé leurs études universitaires ou ont obtenu leur désignation professionnelle pendant que des étudiants du volet coopératif les remplaçaient au travail.**

  Le Bureau du Contrôleur général a aussi créé au sein de son propre organisme un certain nombre de postes subalternes pour permettre au personnel de soutien d'acquérir les aptitudes et les connaissances des agents dans le domaine de la vérification ou de l'évaluation des programmes.

---

[42] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada op. cit.*, p. 79.

- **Le ministère de la Justice est en train d'effectuer un sondage sur le recours aux services de techniciens judiciaires au ministère, en partie pour ouvrir des perspectives de carrière au personnel de soutien.**
- **Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest a apporté des changements à ses exigences d'ordre éducationnel pour la dotation des postes d'agents de commerce (le Groupe CO) afin de faciliter la promotion de membres du personnel de soutien à cette catégorie.**

Ce sont là des mesures importantes. Mais il reste encore beaucoup à faire pour utiliser le plein potentiel des employés appartenant aux groupes du soutien et des agents subalternes. La création du Groupe GE aidera sans aucun doute à éliminer les barrières entre les catégories du soutien et des agents.

La représentation de membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi dans le Groupe de la direction

Des progrès notables ont été accomplis au chapitre de la représentation des femmes dans les postes supérieurs. Le nombre de femmes dans ce groupe est passé de 342 en 1985 à 696 à la fin de 1991, passant ainsi de 7,8 p. 100 à 16,1 p. 100, en dépit d'une réduction de plus de 200 postes dans la Catégorie de la gestion en 1991.

Certains ministères ont fait des progrès étonnants et sont bien au-dessus de la moyenne de la fonction publique du point de vue de la représentation des femmes dans le Groupe de la direction.

Depuis 1983, le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes de la Commission de la fonction publique apporte son appui aux femmes qui tentent d'obtenir des postes de direction. De plus, un certain nombre de ministères ont créé des programmes pour aider dans leurs aspirations professionnelles les femmes situées à deux ou trois niveaux au-dessous du Groupe de la direction.

- **Pêches et Océans a achevé un recensement des femmes qui sont à trois niveaux au-dessous du Groupe de la direction, et a relevé celles qui sont prêtes pour une promotion. De plus, ce ministère a donné une formation particulière en planification de la carrière à environ 10 p. 100 des femmes de son effectif.**

Le Ministère reconnaît, toutefois, qu'il a encore beaucoup à faire. Pour cette raison, il a procédé, à l'automne 1991, à un sondage à l'échelle de l'organisation sur les attitudes des fonctionnaires à l'égard de l'équité en matière d'emploi afin de relever les obstacles systémiques à l'avancement des membres de groupes désignés. Il procède également, de concert avec la Commission canadienne des droits de la personne, à un examen de son programme d'équité en matière d'emploi.

- **À l'automne 1989, Revenu Canada, Impôt a créé un programme de perfectionnement des cadres afin de s'assurer d'un accès continu à un bassin d'employés hautement qualifiés. Les candidats acceptés reçoivent des affectations ministérielles visant à les préparer à assumer des responsabilités de direction dans les cinq ans suivant leur entrée au programme. Ce programme est actuellement suivi par 21 participants, dont 13 sont des femmes.**

Certains ministères qui comptent traditionnellement peu de femmes parmi leurs cadres font des efforts particuliers pour combler l'écart qui les sépare du reste de la fonction publique.

- **Au ministère de la Défense nationale par exemple, 31 femmes aptes à devenir cadres supérieurs reçoivent actuellement une formation spéciale en prévision de ces affectations.**
- **Le ministère des Finances travaille, de concert avec la Commission de la fonction publique, à une stratégie visant à augmenter la représentation des femmes et des francophones dans le Groupe de la direction. Il s'est fixé pour objectif de faire passer cette représentation à 20 p. 100 dans les deux cas, au 31 mars 1993.**

Malheureusement, les progrès sont lents pour ce qui est de la représentation d'autres groupes désignés dans le Groupe de la direction. Il faudra améliorer la situation dans les prochaines années en recourant à des pratiques novatrices qui mettent l'accent sur le changement des attitudes et des comportements au niveau de l'organisation.

Les femmes dans les professions non traditionnelles

Il existe des programmes gouvernementaux, tant au niveau central qu'au niveau des ministères, visant à aider les femmes à accéder à des postes non traditionnels. On trouve souvent de ces programmes dans les ministères dont l'effectif est hautement spécialisé.

- **Travail Canada a déployé des efforts particuliers pour augmenter la représentation des femmes en génie, en médiation, en conciliation et dans les affaires relatives à la main-d'œuvre.**
- **Transports Canada se lance également dans de nouvelles initiatives visant à recruter des femmes ingénieurs et à augmenter la représentation des femmes parmi les pompiers.**
- **Le ministère de la Défense nationale procède à une augmentation de la représentation des femmes dans le Groupe de l'achat et de l'approvisionnement (PG), traditionnellement dominé par les hommes, à raison de 2 p. 100 par année au cours des trois dernières années. La représentation des femmes du niveau moyen au niveau supérieur dans le Groupe PG a augmenté considérablement. Globalement, en 1992, 26 p. 100 du Groupe, au sein de la Défense nationale, sont des femmes. Le Ministère fait en outre très activement la promotion des carrières d'ingénieurs pour les femmes.**

Les initiatives relatives aux autres groupes désignés

La représentation dans la fonction publique des membres des trois autres groupes désignés demeure un sujet de préoccupation, non seulement pour les personnes concernées, mais également pour la direction de la fonction publique et pour la collectivité en général. Les chiffres sont toujours sujets à discussion, d'autant plus que la représentation au sein des effectifs de la fonction publique est toujours une question d'*auto-identification*. Mais quels que soient les chiffres réels, les objectifs d'égalité d'accès, d'avancement et de maintien en poste demeurent au centre d'une fonction publique moderne et efficace.

Dans cet esprit, certaines initiatives ministérielles importantes ont été prises en vue d'augmenter la représentation des membres des autres groupes désignés, initiatives qui se sont ajoutées aux programmes spéciaux poursuivis par la Commission de la fonction publique au nom du Conseil du Trésor.

L'un des moyens utilisés pour améliorer la représentation et les possibilités d'avancement des membres des groupes désignés a été d'augmenter leur représentation dans les jurys de sélection, moyen auquel on a recours de plus en plus dans la fonction publique.

- **Le Service correctionnel du Canada a récemment nommé un sage micmac pour conseiller le commissaire et sensibiliser le personnel aux questions amérindiennes. Cette initiative a été prise en premier lieu pour venir en aide aux délinquants autochtones.**

- **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont mis au point une stratégie gouvernementale de participation autochtone à la main-d'œuvre. Les deux ministères travailleront de concert avec le secteur régi par l'administration fédérale et avec la fonction publique fédérale en vue d'accroître l'embauchage d'autochtones et la sensibilisation à ce sujet.**

  Récemment, le Ministère a abrogé une politique de décentralisation de 1985 exigeant que tous les nouveaux enseignants soient embauchés pour une période déterminée. En juillet 1990, 163 enseignants, des femmes et des autochtones pour la plupart, se sont vu offrir des postes d'une durée indéterminée.

  De plus, le Ministère a procédé, en juin 1991, à une étude sur la discrimination systémique au ministère et il a commencé à donner suite aux recommandations qui en découlent.

- **Environnement Canada fait appel à la technologie adaptive pour aider les membres du personnel à surmonter leurs handicaps. Il a établi un partenariat avec la *Digital Equipment of Canada* et, en février 1991, il a ouvert un centre pour offrir des services tels que l'évaluation des besoins, une formation et un soutien d'après-cours aux personnes ayant un handicap visuel, moteur, auditif ou d'apprentissage. Actuellement, de l'aide est donnée à 11 clients d'Environnement Canada et à 10 clients d'autres ministères.**

- **À Pêches et Océans, sept personnes ayant une déficience mentale ont été embauchées par l'intermédiaire de *Arc Industries* pour assurer des services de courrier et des services administratifs à l'administration centrale. Le Ministère accorde également des affectations de formation professionnelle à ces personnes pour leur permettre d'acquérir des compétences et de l'expérience de travail grâce à des stages pratiques.**

- **Le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur a créé un programme de stages pour les autochtones afin d'accroître la représentation de ces derniers dans le service extérieur. Deux agents ont été recrutés aux termes de ce programme. De plus, 19 personnes faisant partie de minorités visibles (sur 117) ont été embauchées lors de la dernière campagne de recrutement pour le service extérieur.**
- **La Commission de la fonction publique a mis sur pied un service d'orientation professionnelle à l'intention des personnes ayant une déficience, des groupes des minorités visibles et des autochtones en vue de recruter et de promouvoir des candidats pour le Groupe de la direction.**

L'un des signes de progrès dans le domaine de l'équité en matière d'emploi est la conscience accrue, chez les gestionnaires, de l'importance de l'équité en matière d'emploi pour une bonne gestion des ressources humaines. La Prime annuelle d'équité en matière d'emploi, qui souligne les réalisations des ministères fédéraux au chapitre de l'embauchage de personnes issues des quatre groupes désignés, constitue un important moyen de sensibilisation.

- **Deux années de suite, Revenu Canada, Douanes et Accise a reçu un prix pour avoir enregistré la plus forte augmentation du nombre d'emplois offerts aux membres des minorités visibles. Ces emplois ont principalement été créés par suite de l'entrée en vigueur de la TPS.**
- **En 1991, Emploi et Immigration a obtenu une prime semblable relativement aux femmes, tandis que Revenu Canada, Impôt s'est distingué par ses mesures en faveur des personnes ayant une déficience et la Gendarmerie Royale, en faveur des autochtones.**
- **Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé quatre comités consultatifs internes, composés de représentants de l'ensemble de la fonction publique, afin de mettre au point des stratégies visant à améliorer la représentation des membres des quatre groupes désignés.**

Le gouvernement donne suite à son intention de légiférer à propos de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique par le biais de modifications apportées à la *Loi sur la réforme de la fonction publique, C-26.*

L'équité en matière d'emploi est un élément fondamental de la nouvelle culture en voie d'implantation à la fonction publique, culture privilégiant les gens. Il incombe également à tous les fonctionnaires de créer une ambiance à laquelle chacun, y compris les personnes faisant partie des groupes désignés, pourra apporter une heureuse contribution. C'est là l'un des principaux impératifs auquel la fonction publique devra répondre dans les années 1990 et au-delà.

LE CONSEIL DE PERFECTIONNEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines a été créé en octobre 1990 dans le but de travailler « auprès des sous-ministres en vue d'élaborer des politiques et des programmes qui assureront la gestion et le perfectionnement efficaces des ressources humaines[43] ». Le mandat particulier du Conseil, ainsi présenté dans son document de 1991, *Stratégie axée sur les personnes*[44], est de :

- *fournir une orientation générale dans le domaine de la gestion des ressources humaines en travaillant avec ses pairs à l'élaboration des principes directeurs et des nouvelles voies à prendre;*
- *faciliter le développement d'instruments et d'outils qui aideront les ministères à réaliser la vision d'une fonction publique axée sur le service à la clientèle, telle que proposée dans FP 2000;*
- *reconnaître les problèmes et les nouveaux enjeux qui se posent dans la gestion des ressources humaines et mettre au point les méthodes qui permettront de régler ces questions;*
- *étudier et promouvoir des « méthodes exemplaires » et des modèles de gestion des ressources humaines.*

Depuis sa création, le Conseil a rempli sa mission en publiant un certain nombre de documents[45], en entreprenant plus de cinquante projets en collaboration avec des ministères, en apportant son appui aux organismes centraux dans la rédaction et le dépôt *du projet de loi C-26*, en entreprenant un examen des politiques en vigueur en matière de formation et en élaborant un document-cadre pour la formation des gestionnaires et des superviseurs, en se rendant dans tous les ministères, en offrant conseils et soutien dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et en établissant des liens par l'intermédiaire de conseils régionaux.

---

[43] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada, op. cit.*, p. 84.

[44] *Stratégie axée sur les personnes : une approche intégrée visant à transformer graduellement la culture de la fonction publique*, Direction du perfectionnement des ressources humaines, 1991, p. 5.

[45] Par exemple, *Le facteur humain : gérer les suites de la grève, op. cit.*, octobre 1991.

L'année 1991 a été une année de transition pour le Conseil et pour la Direction du perfectionnement des ressources humaines qui le soutient. Au cours de cette année, le Conseil a dû définir sa mission, se fixer des objectifs et mettre au point des stratégies concrètes pour aider les ministères à faire de *Fonction publique 2000* une réalité. Ses efforts commencent à porter fruit. Un nombre croissant de ministères demandent de l'aide et offrent de participer à des projets. Les liens régionaux parviennent de mieux en mieux à propager les valeurs et les objectifs de *Fonction publique 2000*.

Au cours des années à venir, il faudra que la Direction relève les éléments fonctionnant comme des leviers pour la mise en œuvre du changement dans les ministères et qu'elle se concentre sur eux. Cette nouvelle institution contribuera certainement à donner un surcroît d'efficacité à la gestion des ressources humaines en 1992 et après.

Chapitre 8
La communauté des sous-ministres

INTRODUCTION

Il incombe au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet de formuler à l'intention du Premier ministre des conseils sur l'orientation de politique générale, sur le fonctionnement et l'organisation du gouvernement, sur la gestion de la fonction publique, sur les mécanismes de prise de décisions du Cabinet et sur les nominations du personnel supérieur.

C'est dans l'exercice de cette dernière fonction que le greffier conseille le Premier ministre sur la gestion des cadres supérieurs et notamment sur la nomination des sous-ministres et des chefs d'organismes.

L'un des rôles principaux à cet égard est d'appuyer le Premier ministre dans l'exécution de ses responsabilités globales concernant la fonction publique en communiquant aux sous-ministres les priorités du gouvernement et, au nom du Premier ministre, en tenant ces derniers responsables de leur rendement.

Comme il a été mentionné dans ce rapport, on attend des sous-ministres qu'ils accordent une importance particulière au leadership dans la gestion de leurs employés; le succès de *Fonction publique 2000* en dépend. En raison de leur responsabilité de leadership à l'égard des institutions et des personnes, et de leur responsabilité de fournir conseils et soutien aux ministres, *les sous-ministres sont des éléments clés de tout le processus de changement.*

Ce chapitre décrit les divers systèmes et outils utilisés pour favoriser le changement dans la fonction publique et en particulier le changement chez les gens. Dans les pages qui suivent, on trouvera un profil des sous-ministres et un aperçu d'un certain nombre d'initiatives visant à favoriser le changement chez les gens pour que se poursuive la démarche importante constituée par la réforme de la fonction publique. Une bonne partie des renseignements contenus dans ce chapitre n'a jamais été publiée auparavant.

UN PORTRAIT DE LA COMMUNAUTÉ

On trouvera ci-après un portrait de la communauté des sous-ministres en fonction du sexe, de la langue et de la durée des fonctions. Cette population comprend les sous-ministres et les sous-ministres associés.

L'équité en matière d'emploi

La population de 50 sous-ministres comprend 10 femmes, soit 20 p. 100. Des 50 sous-ministres, 15 sont des sous-ministres associés, dont cinq sont des femmes[46].

La représentation des femmes a approximativement doublé depuis 1984. À l'époque, il y avait cinq femmes dans une population de 44 sous-ministres, soit 11,4 p. 100; parmi les 10 sous-ministres associés, deux étaient des femmes.

Bien que les progrès soient acceptables, nous avons toujours un travail considérable à faire au chapitre de la nomination de femmes à des postes de sous-ministre. Au cours de l'année 1991, trois personnes se sont vu nommer pour la première fois au poste de sous-ministre : l'une d'elles est une femme. Le nombre croissant de femmes au niveau de sous-ministre associé devrait contribuer à fournir des candidates hautement qualifiées pour des postes de sous-ministres.

Des efforts sont également faits pour prospecter les rangs inferieurs du Groupe de la direction afin de repérer et de former dès que possible les femmes et autres membres de groupes désignés aux termes de la politique d'équité en matière d'emploi.

En ce qui concerne les autres groupes désignés, des trois personnes nommées à des postes de sous-ministres associés en 1991, l'une est amérindienne.

Les langues officielles

Dans la population de 50 sous-ministres, 15 sont des francophones, soit 30 p. 100; des 15 sous-ministres associés, six sont des francophones.

La proportion de sous-ministres francophones est restée sensiblement la même entre 1984 et 1991 : sur une population de 44 sous-ministres en 1984, 14 étaient des francophones, soit 31,8 p. 100. Toutefois, des 10 sous-ministres associés de l'époque, un seul était francophone.

---

[46] De plus, il y a 15 femmes à des niveaux équivalents au sein d'organismes fédéraux.

La durée des fonctions

Il ne fait aucun doute que le gouvernement a tout intérêt à gérer la communauté des sous-ministres de manière à préserver un noyau d'éléments chevronnés. Bien qu'un apport de sang neuf soit toujours souhaitable – et ce chapitre donne un aperçu des initiatives prises en vue de déceler les personnes ayant un potentiel élevé – il est important que les hauts dirigeants de la fonction publique aient l'expérience requise pour satisfaire aux exigences de portefeuilles souvent difficiles.

Cette question a été examinée par Gordon Osbaldeston, dans son étude intitulée *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*[47]. Comme il l'indique, au niveau des sous-ministres, les changements de postes sont effectués pour un certain nombre de raisons, y compris le désir d'apporter des idées neuves dans un ministère, de favoriser la réalisation d'objectifs de gestion (tels que l'équité en matière d'emploi et les langues officielles), ou en raison d'un manque d'affinité entre le ministre et le sous-ministre.

S'il est vrai qu'il y a de temps à autre de bonnes raisons de déplacer les sous-ministres, il est primordial que ceux-ci acquièrent une expérience complète dans chacun de leur poste. Déplacer les sous-ministres trop rapidement risque d'entraver les programmes du ministère, de miner la qualité du processus décisionnel et d'avoir une incidence néfaste sur le moral des employés. Pour que les ministères fonctionnent bien à long terme, il doit y avoir une continuité dans la vision, l'orientation et l'engagement des paliers supérieurs.

En 1986, les sous-ministres restaient en poste 18 mois en moyenne; en 1991, la durée moyenne de présence en poste avait été portée à 29 mois, et presque 40 p. 100 des sous-ministres occupaient leur emploi depuis trois ans ou plus. Cette augmentation régulière de la durée des fonctions a laissé davantage de temps aux sous-ministres pour bien connaître leur ministère et pour mieux gérer toute la gamme de ses activités. Elle a également permis aux ministres et aux sous-ministres de mieux se connaître et de mieux fonctionner en équipe.

---

[47] G.F. Osbaldeston, *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, London, Centre national de recherche et développement en administration, 1988, p. 137-159.

LA GESTION DE LA COMMUNAUTÉ

Dans la démarche de renouvellement de la communauté des sous-ministres, l'accent est mis de plus en plus sur :

- la recherche de personnes aptes à devenir sous-ministre;
- la responsabilisation des sous-ministres;
- l'amélioration des communications et la collégialité de la prise de décisions.

L'identification des sous-ministres « potentiels »

Les sous-ministres ont toujours été choisis parmi les hauts fonctionnaires les plus qualifiés, qui affichent toute une gamme de compétences.

Pour que le processus de réforme se poursuive, les futurs sous-ministres seront choisis en partie en raison de leur capacité de *donner l'exemple* en montrant leur adhésion personnelle aux valeurs de *Fonction publique 2000*.

Cela signifie notamment :

- faire preuve de leadership dans la consultation des groupes clients en vue d'améliorer le service;
- faire preuve d'imagination créatrice dans la recherche des résultats;
- exploiter la nouvelle technologie; et par-dessus tout,
- montrer un esprit d'engagement et du talent pour gérer efficacement les personnes. L'aptitude à déléguer, à habiliter et à faire participer les fonctionnaires au processus décisionnel sera au cœur du futur style de gestion (encore en évolution).

La découverte de ces qualités chez les futurs sous-ministres est d'une importance capitale si l'on veut que le processus de changement conserve son élan au cours des prochaines années. Chaque sous-ministre joue un rôle important dans ce processus en détectant parmi ses hauts fonctionnaires ceux qui présentent le potentiel requis. Les sous-ministres sont invités à faire part de leurs points de vue à l'occasion d'une réunion annuelle avec les représentants de la Commission de la fonction publique, réunion qui a pour but l'établissement d'une liste des hauts fonctionnaires possédant un potentiel élevé; c'est la liste des « éléments les plus prometteurs ».

Les caractéristiques du leadership

Naturellement, pour qu'ils soient pris en considération au moment de la dotation des postes les plus élevés, il faut que les candidats potentiels aient de bonnes pratiques de gestion, qu'ils aient les compétences requises et qu'ils possèdent une vaste expérience au sein de l'administration fédérale. Pour être certain de recenser les meilleurs éléments, il faut rechercher les qualités de leadership.

On trouvera ci-dessous les qualités jugées nécessaires chez les sous-ministres pour le renouvellement de la fonction publique. Ces qualités sont une émanation directe des principes de gestion indiqués dans le *Livre blanc*.

Parmi les critères utilisés pour découvrir les futurs sous-ministres, on trouve les caractéristiques suivantes :

- *Relations interpersonnelles*
    - *donner l'exemple*
    - *être visible*
    - *savoir s'adapter : avoir la capacité de travailler avec toutes sortes de gens, depuis le ministre jusqu'aux derniers échelons*
    - *attirer et garder un personnel compétent*
    - *savoir motiver en fonction de résultats*
    - *montrer par l'exemple : l'équité en matière d'emploi*
    - *promouvoir le dialogue*
    - *avoir la capacité de « gérer vers le bas »*
    - *déléguer, habiliter, faire participer à la prise de décisions*
- *Avoir une bonne vision des choses – orientation stratégique*
- *Faire montre de sensibilité, particulièrement de sensibilité politique*
- *Faire preuve de créativité*
- *Être axé sur les clients et les résultats*
- *Avoir du bon sens*
- *Être capable de s'occuper de toute une gamme de dossiers complexes*

- *Savoir travailler en équipe*
- *Avoir du jugement, de l'intégrité*
- *Ne pas être intimidé par les règles et les systèmes*
- *Avoir beaucoup d'énergie*
- *Être capable de faire face au stress et aux ambiguïtés*
- *Être ouvert à la nouvelle technologie*
- *Avoir le sens de l'humour*

Dans le cadre des réunions avec la Commission de la fonction publique, les candidats potentiels sont classés de façon préliminaire comme étant d'ores et déjà prêts pour une promotion; prêts après une ou deux affectations; ou estimés pour leurs aptitudes particulières et leur expérience, même si leur cheminement professionnel ne les mènera pas nécessairement à un poste de sous-ministre.

Ces données sont ensuite discutées dans le cadre d'une réunion du Comité des hauts fonctionnaires, présidée par le greffier du Conseil privé. On y évalue le potentiel de chaque personne et on y établit une justification documentaire en fonction des décisions prises au cours de la réunion. Les besoins en perfectionnement des candidats sont établis, pour être ensuite communiqués au sous-ministre de chacune des personnes intéressées.

L'équité en matière d'emploi

Comme on l'a mentionné plus haut, le recensement des femmes et autres candidats désignés aux termes de la politique d'équité en matière d'emploi constitue une préoccupation particulière, et l'on veille à bien découvrir parmi ces groupes les éléments les plus prometteurs.

La fonction publique doit être représentative de la population canadienne qu'elle sert. Ce n'est pas simplement une question d'équité, mais aussi une question de bonne gestion, afin que la fonction publique tire le plein avantage de tout le talent existant.

En 1991, le Comité des hauts fonctionnaires a fait en sorte qu'une proportion importante de femmes occupant des postes élevés participent au Programme avancé en gestion de 1992. Le Comité des hauts fonctionnaires a recensé les candidates les plus prometteuses et les plus susceptibles de tirer un intérêt du Programme avancé en gestion, et il a communiqué avec les sous-ministres pour obtenir leur appui. Grâce à cet effort, les femmes forment 37 p. 100 de l'effectif de ce programme.

À l'avenir, on s'efforcera de recenser les candidats prometteurs des paliers inférieurs du Groupe de la direction afin de leur procurer déjà les premiers éléments de formation et de perfectionnement dont ils ont besoin pour réaliser leur plein potentiel.

L'obligation de rendre compte des sous-ministres

La bonne mise en œuvre de *Fonction publique 2000* dépend toujours, et pour une bonne part, de l'engagement et du dynamisme des sous-ministres. Leur soutien sans réserve a été indispensable aux réalisations dont il est question dans ce rapport.

Les sous-ministres, comme les autres fonctionnaires, sont tenus responsables de l'obtention de résultats. Les rapports de responsabilité des sous-ministres sont complexes : ils relèvent de leur ministre et aussi du Premier ministre sur les recommandations desquels ils ont été nommés; ils relèvent de la Commission de la fonction publique et du Conseil du Trésor au nom desquels ils font usage des pouvoirs délégués; ils rendent des comptes devant le Parlement au nom de leur ministre et ont des responsabilités envers les clients et le personnel des ministères[48]. Ils doivent faire preuve d'un jugement exceptionnel pour trouver un équilibre entre les exigences à cet égard et les demandes souvent très particulières de leurs groupes clients, des ministères et des fonctionnaires, en raison de la conjoncture actuelle difficile.

Le processus d'évaluation du rendement mis au point pour les sous-ministres tient compte de cette structure complexe de responsabilité. Il reflète l'importance que le gouvernement accorde à la réforme de la fonction publique : *les réalisations au niveau de la mise en œuvre des initiatives découlant de Fonction publique 2000 et le leadership manifesté dans la gestion des personnes sont des éléments clés de l'examen du rendement des sous-ministres.* Cette réalité est reliée directement aux critères de responsabilité du *Livre blanc*, qui fait état des catégories fondamentales d'aptitudes à la gestion qu'il convient d'évaluer.

---

[48] *Raffermir la responsabilité des sous-ministres, op. cit.*

Voici un aperçu du processus.

L'auto-évaluation

En avril de chaque année, les sous-ministres sont invités à envoyer au greffier du Conseil privé :

- les objectifs clés de l'exercice financier, fondés sur les priorités;
- une courte auto-évaluation, faisant état des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés pour l'exercice précédent.

Pour l'exercice 1991-1992, les sous-ministres ont été invités à présenter une auto-évaluation *faisant état de leur contribution personnelle à la gestion de leurs effectifs*, dans des domaines tels que :

- la motivation du personnel;
- la visibilité personnelle;
- la participation du personnel au processus décisionnel;
- la constitution d'une équipe;
- le perfectionnement professionnel;
- la façon de traiter les « cas-problèmes »;
- les efforts accomplis au chapitre de l'équité en matière d'emploi.

Cette exigence contribuera à faire ressortir la nécessité d'un changement important dans la façon dont les personnes sont gérées à la fonction publique.

La réunion du Comité des hauts fonctionnaires

Au début de l'été, le Comité des hauts fonctionnaires se réunit pour examiner le rendement de chaque sous-ministre par rapport aux exigences, aux priorités et autres restrictions au cours de la période visée.

Les délibérations du Comité reposent sur :

- le contexte global et les priorités gouvernementales particulières relativement au ministère;
- le point de vue du ministre;
- la contribution du sous-ministre au bien commun, y compris les priorités de gestion telles que celles qui se rattachent au renouvellement de la fonction publique;
- les objectifs personnels et l'auto-évaluation du sous-ministre;

- les points de vue du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique sur les activités pertinentes du ministère du sous-ministre.

Après la réunion, le greffier (ou son représentant) donne une rétroaction aux sous-ministres, suivant la conclusion du processus d'évaluation.

Les communications et la prise de décisions

Il est important que les sous-ministres travaillent en collégialité, compte tenu surtout de la situation économique difficile et du programme chargé du gouvernement.

Les sous-ministres se réunissent régulièrement, dans le cadre de réunions hebdomadaires et de conférences semestrielles, pour échanger leurs points de vue sur les grands dossiers, discuter des priorités et des orientations du gouvernement, s'enrichir mutuellement et développer l'esprit de corps nécessaire à la bonne gestion de la fonction publique.

Outre le Comité des hauts fonctionnaires, les comités suivants demandent l'apport des sous-ministres relativement aux politiques clés :

- le Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor (CCSCT) et le sous-comité de la gestion et de l'information du CCSCT (SCGI);
- le Comité des sous-ministres sur l'équité en matière d'emploi (CSMEE);
- le Conseil de perfectionnement des ressources humaines (CPRH);
- le Comité consultatif sur le personnel supérieur (CCPS);
- le Comité directeur de *FP 2000* (*FP 2000*).

Certains membres siègent à tous les comités. Les sous-ministres des organismes centraux, y compris les chefs du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique, sont représentés dans tous les comités. D'autres membres sont sélectionnés en fonction de leur intérêt personnel et de leurs antécédents.

Au début de 1992, on a procédé à un examen de la composition de ces comités avec les chefs d'autres organismes centraux. À la suite de ces discussions, la composition des comités a été réorganisée de façon à donner à la plupart des sous-ministres l'occasion d'apporter leur contribution en tant que membres d'au moins un grand comité de la fonction publique. Cette large représentation permettra de faire en sorte que le point de vue des sous-ministres soit entendu avant que des décisions soient prises sur des questions de gestion collective touchant tous les ministères. On trouvera à l'annexe IV une liste des membres de ces comités de sous-ministres.

Enfin, il faut remarquer que les sous-ministres adjoints participent aux travaux touchant à la gestion de la fonction publique dans le cadre de réunions semestrielles sur des questions d'actualité. Combinés avec les visites du greffier et d'autres dans les régions, les messages essentiels sur la réforme de la fonction publique sont diffusés dans tout le Canada.

CONCLUSION

Le leadership tient toujours un rôle prépondérant, et dans un exercice tel que *Fonction publique 2000*, il constitue un élément essentiel de la réussite. Comme on l'a mentionné plus haut, les sous-ministres sont les éléments clés du changement en préparant la fonction publique aux enjeux de l'avenir.

Chapitre 9
L'obligation de rendre compte

Les fonctionnaires seront plus explicitement comptables envers leurs supérieurs et, en fin de compte, les ministres pour la qualité de leur travail, pour l'utilisation morale de l'autorité et des ressources accrues qui leurs seront confiées et pour les résultats qu'ils obtiendront sous forme de meilleurs services aux Canadiens et d'appui au gouvernement[49].

INTRODUCTION

L'obligation de rendre compte au sein du gouvernement est un sujet qui préoccupe spécialistes et hauts fonctionnaires depuis des décennies. La question a été étudiée en Commission royale d'enquête[50] et a récemment fait l'objet d'un examen plus attentif de la part de parlementaires exerçant un rôle accrû à la Chambre des communes et au Sénat.

En 1991, l'affaire Al-Mashat a entraîné un réexamen de la doctrine régissant l'obligation de rendre compte faite aux ministres et aux fonctionnaires, et une reformulation en termes de principes et de leur application pratique. Les principes sont clairs : les ministres sont responsables devant la Chambre des communes de ce qui se fait au gouvernement et de ce que fait le gouvernement; les fonctionnaires rendent compte de ce qu'ils font à leurs supérieurs et, en fin de compte, aux ministres[51]. L'annexe III expose ces principes et leur application en termes très clairs. Les principes sont rappelés à l'attention de tous les fonctionnaires, afin qu'ils sachent exactement où ils se situent par rapport aux obligations de leur ministre et quelles sont les obligations précises qui leur incombent.

---

[49] *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, *op. cit.*, p. 54.

[50] La Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), Ottawa, 1979.

[51] Voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires extérieures et de la Défense nationale*, les 13, 18 et 20 juin 1991.

Mais le sujet du présent chapitre n'est pas les relations entre les fonctionnaires et le Parlement, mais plutôt les relations au sein du gouvernement, et l'équilibre à établir entre les *pouvoirs* confiés sous diverses formes et à des degrés divers aux fonctionnaires, et l'*obligation de rendre compte* des fonctionnaires par rapport à l'exercice de ces pouvoirs.

Pour exprimer le tout en termes simples, *Fonction publique 2000* a pour objet de déléguer davantage de pouvoirs décisionnels de l'administration centrale vers les points de service. Seule une délégation des pouvoirs vers les échelons inférieurs et vers les régions permettra aux ministères et aux organismes fédéraux de fournir des services du niveau de qualité et d'efficacité exigé par les Canadiens. Du même coup, les ministères doivent fournir aux ministres, au Parlement et à diverses autres parties intéressées, allant du Vérificateur général aux médias nationaux, la garantie que les pouvoirs conférés aux fonctionnaires sont exercés de manière responsable.

L'obligation de rendre compte des sous-ministres

L'obligation de rendre compte des sous-ministres est une question particulièrement complexe[52]. Les sous-ministres remplissent un rôle unique en fournissant à leur ministre les conseils et l'appui de la fonction publique. Au nom du ministre, ils peuvent exercer tous les pouvoirs que détient leur ministre, à l'exception du pouvoir de réglementation.

Les sous-ministres sont responsables non seulement devant leur ministre, pour tout ce qui est fait dans et par leur ministère, mais également devant le Premier ministre sur la recommandation duquel ils ont été nommés. Ils doivent également rendre compte au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, qui conseille le Premier ministre au sujet de la nomination des sous-ministres, et qui assure le fonctionnement efficace de la fonction publique au service du gouvernement.

De plus, les sous-ministres sont directement responsables en vertu de la loi de l'exercice de certains pouvoirs juridiques précis en matière d'administration des finances et du personnel. Ils sont responsables devant la Commission de la fonction publique pour l'exercice de pouvoirs délégués dans le domaine de la dotation, et devant le Conseil du Trésor pour des pouvoirs délégués similaires dans les domaines financiers et administratifs. Dans un sens plus large, les sous-ministres se sentent responsables envers les groupes clients et d'autres groupes à l'extérieur du gouvernement.

---

[52] Le sujet a été traité de manière exhaustive par G.F. Osbaldeston, *op. cit.*

L'obligation de rendre compte des fonctionnaires sous le niveau de sous-ministre n'est peut-être pas aussi complexe, mais elle mérite néanmoins quelques éclaircissements.

Les mécanismes de l'obligation de rendre compte

Au sein du gouvernement, les employés rendent compte de leur travail par divers mécanismes, tous fondés, du moins en théorie, sur :

- un énoncé des objectifs;
- une entente quant au niveau de service ou de rendement à atteindre, et sur une entente quant aux critères de mesure du rendement ou du service;
- l'accessibilité aux ressources nécessaires pour faire le travail, y compris l'information nécessaire et la formation;
- un cadre législatif et une politique administrative régissant l'exécution des activités;
- des récompenses ou des sanctions, selon la qualité du travail accompli.

Pour que les conditions précitées aient un sens, il faut bien entendu qu'il y ait entente, entre l'employé et le supérieur, à propos desdites conditions et de leurs modalités d'application dans une situation ou un cadre particuliers de travail. *Fonction publique 2000* contribue à la responsabilisation au sein de l'administration fédérale en cherchant à assurer que les employés ont les connaissances, les compétences et les pouvoirs pour faire le travail que l'on attend d'eux.

Les mécanismes externes

Les fonctionnaires, en particulier ceux qui occupent les échelons supérieurs, ont également des responsabilités générales à respecter, responsabilités qui leur viennent de l'extérieur de leur unité de travail ou même de leur ministère. En voici un aperçu :

- diverses formes de *vérification interne*, imposées par le ministère ou par les organismes centraux;
- la *vérification externe*, par le Vérificateur général;
- les problèmes pouvant découler :
  - de *plaintes* du public adressées aux ministres ou aux députés;
  - de *plaintes en matière de dotation* dont peuvent être saisis la Commission de la fonction publique ou les tribunaux;
  - de *griefs*, qui peuvent mettre en jeu le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission des relations de travail dans la fonction publique;
  - de *doléances des employés* et d'audiences ou d'enquêtes menées à ce sujet par la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que par le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

L'obligation de rendre compte et FP 2000

Les changements issus de *Fonction publique 2000* ont une incidence qui se fait sentir de diverses façons sur l'exercice de ces responsabilités :

- L'accent mis sur le service et les résultats oblige à définir plus clairement les objectifs et les critères de rendement aussi bien à l'interne qu'en matière de service au public.
- Les ministères comme les gestionnaires bénéficient d'une orientation et d'une aide plus actives dans des domaines comme la gestion des ressources humaines, la formation et la gestion financière.
- La sélection des hauts fonctionnaires et des sous-ministres met fortement l'accent sur le leadership, les communications et les compétences en gestion[53].
- Comme on l'a mentionné dans les chapitres précédents, les employés participent davantage à l'examen des problèmes de l'organisation grâce à des mécanismes comme les sondages

---

[53] *Voir* le chapitre 8 et l'annexe IV.

auprès des employés, les conseils chargés du changement et la rétroaction ascendante[54].

- Les politiques concernant les récompenses et la reconnaissance des contributions méritantes ont été améliorées, aussi bien dans l'ensemble de la fonction publique que dans les divers ministères.

En outre, le *Projet de loi sur la réforme de la fonction publique* apportera des précisions au sujet des responsabilités imposées de l'extérieur en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, en définissant plus clairement les rôles respectifs de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor dans des domaines comme le recrutement des employés occasionnels, les mutations et le renvoi.

CONCLUSION

Il ne faut pas oublier non plus le présent *Rapport annuel* parmi l'éventail des mécanismes de reddition des comptes. Le rapport fournit aux ministres, au Parlement et au grand public des explications sur le rôle traditionnel de « chef de la fonction publique » dont s'acquitte depuis de nombreuses années maintenant le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Comme on l'a mentionné, ce rôle vise essentiellement à administrer une institution très vaste et extrêmement complexe dont les activités sont délimitées par un cadre juridique et dont la raison d'être est la prestation de services exemplaires au gouvernement et aux Canadiens.

---

[54] *Voir* en particulier le chapitre 6.

III

ANNEXES

Annexe I

Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada : préface du Premier ministre

CANADA

PREMIER MINISTRE • PRIME MINISTER

La fonction publique du Canada est essentielle au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques et de notre pays. Elle sert le Canada avec talent et a énormément contribué à la stabilité de notre environnement économique et social, à nos réalisations en tant que nation industrielle moderne, à l'établissement de nos valeurs et à la quête de notre identité en tant que peuple.

Tout au long de ce siècle, la fonction publique n'a cessé de fournir aux Canadiens un nombre grandissant et varié de services. Les gouvernements successifs ont travaillé de pair avec la fonction publique et apprécié son professionnalisme, sa loyauté et sa neutralité.

Les Canadiens attendent de leurs institutions gouvernementales qu'elles travaillent avec eux et les aident à faire face aux défis du 21e siècle. Ils s'attendent à ce que leur fonction publique soit efficace et moderne, qu'elle leur offre des services de haute qualité et qu'elle soit menée par les hommes et les femmes les plus compétents du Canada.

Mes collègues et moi partageons les attentes de nos concitoyens et assumons la responsabilité de mettre la fonction publique dans une position qui lui permettra d'assurer aux Canadiens et aux gouvernements successifs un service d'un professionnalisme, d'une loyauté et d'une neutralité à toute épreuve.

Fonction publique 2000 est la réponse du gouvernement pour s'assurer que ces attentes seront satisfaites. Nous sommes convaincus que la politique de renouvellement énoncée dans le Livre blanc donnera à la fonction publique les moyens nécessaires pour servir le Canada et les Canadiens à l'aube du 21e siècle.

En tant que Premier ministre du Canada, je suis investi de l'obligation, au nom de tous les Canadiens, de garantir l'efficacité permanente de cette grande institution nationale. Je suis fier d'être associé aux hommes et aux femmes de la fonction publique du Canada, et c'est avec satisfaction que je présente à tous les Canadiens la politique du gouvernement sur l'avenir de leur fonction publique.

Brian Mulroney

Décembre 1990

Annexe II

Affaires indiennes et du Nord : Notes du sous-ministre sur la formation et le perfectionnement en gestion

Notes du sous-ministre sur la formation et le perfectionnement en gestion

Le 14 février 1992

Je ne saurais vous cacher mon enthousiasme devant deux projets novateurs d'une grande importance entrepris dans la foulée des travaux du Conseil des sous-ministres chargé du changement. Il s'agit, dans le premier cas, d'une initiative visant à recenser les compétences essentielles – les aptitudes de base – que doivent posséder les gestionnaires du MAINC. Le deuxième, soit le cours de gestion axée sur les personnes, vise à améliorer nos relations interpersonnelles.

Ces dernières années, les emplois de haute direction dans la fonction publique ont changé de façon radicale. Auparavant, la capacité d'exercer un contrôle et d'éviter les risques figurait aux premiers rangs des compétences en gestion. Si planifier, décider et faire bon usage des denier publics revêtent toujours de l'importance, dorénavant, un accent tout aussi important est mis sur la gestion des personnes, la consultation, le travail d'équipe et la mise en application des changements.

Quelles sont les qualités attendues des gestionnaires du MAINC dans notre contexte de changement organisationnel actuel? Deux groupes de travail se sont penchés sur la question.

COMPÉTENCES EN GESTION

Un premier groupe a dressé une liste des compétences précises attendues des gestionnaires. Les capacités de raisonner, de gérer avec dynamisme, d'avoir des relations interpersonnelles et de communiquer, pour n'en nommer que quelques-unes, y figurent. Pour obtenir copie de cette liste de compétences, veuillez vous adresser au Secrétariat du Conseil des sous-ministres chargé du changement.

Le deuxième groupe se penche sur la même question mais du point de vue de l'employé. Les membres qui le composent espèrent cerner les compétences en communication et les techniques de gestion qui permettront d'exploiter au mieux les talents de chacun. Les conclusions de ce groupe me seront remises sous peu.

Les deux groupes partent du principe qu'employés et gestionnaires sont les deux moitiés d'une même entité – c'est-à-dire que l'une ne peut fonctionner efficacement sans le soutien de l'autre. Nous sommes loin de la confrontation du « eux-contre-nous ».

Une fois que nous aurons ces rapports en main, nous rassemblerons un groupe représentatif de cadres supérieurs. (Cela devait se faire en février, mais nous avons dû reporter l'activité en raison du gel des dépenses.) Il s'agira pour nous d'évaluer les conclusions des groupes de travail et de déterminer d'autorité les compétences et habilités requises des gestionnaires du MAINC. Une fois le consensus obtenu, nous vous communiquerons les résultats. Il s'agira ensuite d'évaluer les gestionnaires en fonction de ces compétences. Là où une lacune sera constatée, formation et perfectionnement seront offerts.

COURS DE GESTION AXÉE SUR LES PERSONNES

La deuxième initiative d'importance est la mise au point par le MAINC d'un cours de gestion axée sur les personnes à l'intention des superviseurs de premier niveau. Ce cours m'emballe tout particulièrement parce qu'il met les gens à l'avant-plan. Je suis convaincu qu'il contribuera à créer une atmosphère plus agréable et plus propice au travail dans le Ministère.

Le cours de gestion axée sur les personnes, conçu expressément par la Direction générale des ressources humaines du MAINC, est obligatoire pour quiconque est appelé à superviser au moins deux personnes. Il porte sur les styles de direction, la capacité de communiquer, la formation d'esprit de corps et l'assistance professionnelle. La diversité culturelle et les valeurs du ministère filtrent à travers l'ensemble du cours. On vient tout juste de terminer une session pilote qui, à tous les égards, fut un succès. On apporte actuellement quelques légers correctifs et, en mars 1992, on sera prêt à offrir le premier des douze cours qui seront dispensés, tant à l'administration centrale que dans les régions, tout au long de l'exercice 1992-1993.

Ces deux éléments de formation et perfectionnement devraient nous rendre encore meilleurs dans l'exécution de nos fonctions. Employés et gestionnaires travaillant en étroite collaboration, nous n'aurons d'autre choix que de mieux servir les Premières-nations et les gens du Nord.

Harry Swain

Annexe III

Bureau du Conseil privé : L'obligation de rendre compte des ministres et des fonctionnaires

L'obligation de rendre compte des ministres et des fonctionnaires

Le récent débat public déclenché par l'enquête sur l'entrée au Canada de l'ancien ambassadeur de l'Iraq aux États-Unis a mis en lumière un malentendu apparemment très répandu quant à la signification et aux conséquences de la responsabilité ministérielle. Devant cette situation, et sans d'aucune façon juger des faits dans ce cas particulier, le texte qui suit expose les principes constitutionnels et les pratiques qui régissent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement.

Le point le plus important qu'il faut faire ressortir clairement, c'est que le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle exige que les ministres, et seulement les ministres, rendent compte à la Chambre des communes des activités menées en leur nom. Cette responsabilité ministérielle ne signifie pas que les ministres doivent démissionner lorsqu'un fonctionnaire commet une erreur ou agit d'une façon inappropriée. Dans de telles circonstances, les ministres assument leurs responsabilités en prenant les mesures de correction nécessaires. En fait, depuis la Confédération, on ne connaît aucun exemple d'un ministre donnant sa démission à cause d'une erreur ou d'une autre action d'un fonctionnaire.

La responsabilité ministérielle

Le gouvernement a récemment fait connaître sa position en ce qui concerne la doctrine de la responsabilité ministérielle dans son *Livre blanc* sur l'avenir de la fonction publique, déposé au nom du Premier ministre le 12 décembre 1990 :

> *Les ministres sont individuellement et collectivement responsables envers la Chambre des communes de tout ce que fait le gouvernement, et notamment de la gestion et de la conduite de la fonction publique. Individuellement, les ministres sont responsables de l'administration des décisions prises par le gouvernement ainsi que des actions des fonctionnaires qui relèvent de leur compétence. Collectivement, ils sont responsables des décisions de l'ensemble du*

> *gouvernement ainsi que des actions de tous leurs collègues*[1].

Les éléments fondamentaux de cette responsabilité sont les suivants :

1. Les ministres exercent des pouvoirs qui leur sont conférés par la Couronne et par le Parlement aux fins de la formation et de la conduite du gouvernement, et ils sont *constitutionnellement responsables* devant la Chambre des communes de leurs actions et des actions de leurs fonctionnaires. Ce principe forme la base du gouvernement responsable au Canada.
2. La concentration des responsabilités dans les mains des ministres traduit le principe démocratique fondamental que le pouvoir de l'État s'exerce sous l'autorité d'agents élus responsables devant les représentants des électeurs.
3. Les fonctionnaires sont responsables devant les ministres. Ils conseillent les ministres et ils administrent les programmes menés en vertu des pouvoirs légaux exercés par les ministres. Ces pouvoirs ont été conférés aux ministres par le Parlement, et en retour, les ministres sont responsables devant la Chambre des communes. Bien sûr, les fonctionnaires, au nom de leurs ministres, témoignent devant les comités de la Chambre, à condition que ceci n'entraîne pas les fonctionnaires dans une controverse partisane ou ne mine l'autorité et la responsabilité des ministres.
4. Les ministres remplissent leurs responsabilités et rendent compte de l'exercice de leurs pouvoirs légaux conformément aux pratiques et aux conventions établies. Comme l'a fait remarquer le professeur Mallory, le ministre détient une « responsabilité politique[2] ». Il est évident aux yeux de tous que le gouvernement est une très grosse entreprise. Mais le fait que les ministres ne puissent pas savoir tout ce qui se passe sous leur autorité n'est pas récent; le phénomène est simplement plus aigu qu'il ne l'était dans le passé.

---

[1] *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1990, p. 10.

[2] James R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, 1971, p. 119.

5. La façon dont les ministres exercent leurs responsabilités pour les actions de leurs fonctionnaires dépendra des circonstances, et de la question, par exemple, de savoir si un fonctionnaire a agi d'une manière clairement inacceptable dont le ministre n'avait aucune connaissance.

La signification constitutionnelle et pratique de la responsabilité ministérielle, exposée ci-dessus, a été résumée par les professeurs S.E. Finer et Geoffrey Marshall, deux experts britanniques reconnus :

> *... lorsque nous parlons de la responsabilité individuelle d'un ministre, nous voulons simplement dire que, pour chaque acte ou négligence accompli ou commis par un fonctionnaire, un ministre ou un autre devra fournir des explications au Parlement et que seuls les ministres sont habilités à ce faire.*[3]
>
> *Lorsqu'un acte est accompli que le ministre désapprouve et dont il n'avait pas de connaissance préalable, il n'y a aucune obligation pour lui de l'appuyer, de défendre les erreurs de ses agents, ou de démissionner.*[4]

Le professeur Kenneth Kernaghan a écrit :

> *Il est maintenant presque universellement accepté qu'il est déraisonnable de tenir un ministre personnellement responsable, au point d'exiger sa démission, pour les erreurs administratives de ses subordonnés.... La pratique habituelle dans ces cas, c'est que le ministre informe le Parlement que la faute incombe à ses fonctionnaires, et il promet que les coupables seront ramenés à l'ordre et que leurs erreurs seront corrigées*[5].

En résumé, les éléments essentiels de la doctrine, confirmés par les précédents canadiens et britanniques, sont :

---

[3] S.E. Finer, « Individual Responsibility of Ministers » *in Ministerial Responsibility*, G. Marshall ed., Oxford, 1989, p. 118, [traduction].

[4] Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, 2e éd., Oxford, 1986, p. 65, [traduction].

[5] Kenneth Kernaghan, « Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy*, vol. 3, 1979, p. 386-7, [traduction].

i. Les ministres sont responsables des actions de leurs fonctionnaires, qu'ils en aient eu connaissance à l'avance ou non.

ii. Lorsqu'une erreur est commise dont le ministre n'avait pas connaissance, le ministre établit les faits, corrige l'erreur et s'assure qu'elle ne se reproduira pas.

iii. Le ministre informe la Chambre des mesures qu'il a prises.

La responsabilité des fonctionnaires

La doctrine de la responsabilité ministérielle impose des obligations aux fonctionnaires tout aussi bien qu'aux ministres. Les ministres se fient sur la qualité et la continuité des conseils et des renseignements fournis par leurs fonctionnaires afin d'être en mesure d'exercer pleinement leurs responsabilités devant la Chambre. Les fonctionnaires doivent donc s'assurer que leur conduite ne mettra pas leur ministre en difficulté, et ils doivent également s'assurer que le ministre est pleinement informé de toute question sérieuse qui pourrait faire l'objet d'un débat public. « Pourquoi ne m'a-t-on rien dit? » : c'est là l'une des accusations les plus graves à l'égard d'un fonctionnaire qu'un ministre puisse faire. Dans une conférence devant l'Institut d'administration publique du Canada, donnée en 1964, un ancien secrétaire du Cabinet britannique, Lord Bridges, a exposé ce point de la façon suivante :

> *... les questions au sujet desquelles un ministre doit être informé ne se répartissent pas en catégories bien définies que l'on peut définir une fois pour toutes et que l'on peut communiquer à tous les intéressés. Certains dossiers sont bien sûr toujours importants. D'autres deviennent importants à cause de l'intérêt qu'on leur porte, à une période donnée, ou que leur porte un ministre en particulier. D'autres encore deviennent importants du jour au lendemain, à cause d'un brusque tournant dans les événements ou d'une agitation quelconque de l'opinion publique. Tout cela demande de la prévoyance, une vigilance continuelle,*

> *mais surtout une entente étroite et une excellente collaboration entre le ministre et le sous-chef [le sous-ministre]*[6].

C'est donc dire que les fonctionnaires, et particulièrement les hauts fonctionnaires, sont payés pour faire preuve de jugement, et ce jugement consiste avant tout à décider de ce que le ministre doit savoir.

Les fonctionnaires sont responsables de leurs fautes et de leurs erreurs de jugement devant leur ministre, qui à son tour doit rendre compte au Parlement. La responsabilité des fonctionnaires s'exerce par la voie hiérarchique jusqu'au sous-ministre, qui a la responsabilité d'ensemble de la conduite des membres de son ministère. Les fonctionnaires sont soumis à un code légal de discipline édicté par le Parlement; ce code comprend un éventail de sanctions dont la plus sévère est le renvoi.

Pour les ministres, la doctrine entraîne l'obligation d'organiser leur cabinet de façon à s'assurer de bonnes relations de travail avec la fonction publique. Lorsque le sous-ministre cherche à voir son ministre ou à lui parler, le cabinet doit s'assurer d'une communication prompte et facile. Les cabinets politiques des ministres doivent être bien gérées; ils doivent concourir à un acheminement rapide des renseignements et des conseils au ministre. Et en cas de problèmes, les ministres doivent assumer leurs responsabilités, demander une enquête sur les circonstances, et s'assurer que le sous-ministre prend toutes les mesures de redressement nécessaires pour corriger les procédures et pour imposer les mesures disciplinaires appropriées.

L'anonymat des fonctionnaires

Il est évident que les ministres ne peuvent pas tout savoir sur les activités de leurs ministères. De plus, les ministres doivent fournir au Parlement un grand nombre de renseignements, par l'intermédiaire d'une variété de mécanismes tels que les questions écrites et orales, les motions, les documents concernant les budgets des dépenses, l'étude des projets de loi du gouvernement, et l'examen des comptes publics et les rapports du vérificateur général. Les fonctionnaires doivent donc appuyer les ministres dans leur obligation de rendre compte au Parlement.

---

[6] Edward, Lord Bridges, « The Relationship Between Ministers and the Permanent Departmental Head », *Canadian Public Administration*, vol. viii, n° 3, 1964, [traduction].

Sans porter atteinte à son droit de tenir les ministres responsables, le Parlement a de plus en plus accepté que les fonctionnaires lui rendent compte (toujours au nom de leur ministre) de questions où il est peu probable que la confiance de la Chambre à l'égard des ministres soit mise en cause. Cette évolution apparaît clairement dans les pratiques qui se sont établies dans les comités permanents et les comités législatifs du Parlement, et l'élargissement de ces pratiques au cours des dernières années a fortement réduit l'anonymat traditionnel des fonctionnaires.

En pratique, l'obligation des hauts fonctionnaires de rendre compte au nom de leur ministre dépend de la mesure où le sujet en cause est lié à la confiance que la Chambre place dans le ministre. Il ne s'agit pas là d'une distinction nette entre politique et administration, comme on l'a parfois suggéré, distinction qui est généralement difficile et souvent impossible à établir. Il s'agit plutôt de distinguer, cas par cas, entre les questions qui sont politiquement brûlantes et celles qui ne le sont pas.

Par exemple, les fonctionnaires peuvent répondre à des questions qui ont trait à des politiques gouvernementales complexes, mais ils n'ont pas à défendre ces politiques contre les attaques partisanes. Sur d'autres sujets, surtout ceux qui ont trait à l'administration du ministère et de ses programmes, des fonctionnaires répondent directement au nom de leur ministre, à condition que la Chambre ne considère pas le sujet comme matière à débat politique.

Comme on l'a mentionné, la pratique de faire témoigner les fonctionnaires devant les comités parlementaires au nom de leur ministre a porté atteinte à l'anonymat traditionnel de la fonction publique. À une époque où le Parlement et les médias exercent une surveillance étroite, les fonctionnaires ont beaucoup plus de chance que par le passé d'être connus du grand public. Mais ceci n'a pas changé le principe fondamental qui veut que les fonctionnaires sont responsables devant les ministres, et les ministres, devant la Chambre des communes. Il faut y voir plutôt une meilleure reconnaissance de la relation étroite de collaboration qui doit exister entre les ministres et leurs fonctionnaires.

Tenir les fonctionnaires directement et personnellement responsables devant le Parlement pour des questions qui mettent en jeu la confiance de la Chambre à l'égard des ministres contredirait tant les principes que la pratique de la responsabilité ministérielle telle que décrite ci-dessus. Inévitablement, les fonctionnaires se retrouveraient mêlés à la controverse politique, ce qui détruirait leur utilité permanente pour le système, minerait l'autorité et la responsabilité des ministres et, pour tout dire, mettrait en danger le principe démocratique fondamental du gouvernement responsable sur lequel repose la légitimité de la Chambre des communes.

Annexe IV

Bureau du Conseil privé : Membres des comités chargés de la gestion dans la fonction publique

Sous-ministres
Membres des comités chargés de la gestion dans la fonction publique

	CHF	FP2000	CPRH	CCPS	CCSCT	CSMEE	SCGI
D. Broadbent							
J. Bourgon	X			X	X		X
D. W. Campbell							
G. G. Capello							
M. Y. Catley-Carlson			X	X			
I. D. Clark	X	X	P	X	P	P	
N. d'Ombrain	✪	X	X	X	X	X	
D. B. Dewar			X	X		X	
J. Edwards		X	✪		X	X	
I. P. Fellegi			X			X	X
R. R. Fowler		X			X	X	
R. J. Giroux	X	X	X	P	X	X	
L. Good				X		X	
A. Gourd					X		X
F. W. Gorbet							
P. Gravelle	X			X	X		X
M. Gusella				X		X	
B. I. Howe		X				X	
R. Hubbard		X	X		X		X
N. Hughes Anthony				X		X	X
O. Ingstrup		X	X	X			
A. Kilpatrick							
A. Kroeger		X		X		X	
H. Labelle					X	X	
P. B. Lesaux							
J. A. Macdonald				X	X		P
M. Massé					X		
J.C. Mercier							X
R. Morden	X			X	X		
N. Mulder					X		X
J.-J. Noreau			X	X			
L. O'Toole					X		
R. Protti							X
B. S. Rawson							
M. Rochon			X			X	
H. G. Rogers							
G. S. Shortliffe	X	X	X	X	X		
J. P. Stanford	X		X				X
H. Swain		X			X	X	
J. C. Tait	X				X		
P. M. Tellier	P	P					

Mars 1992

X = Membre
P = Président

✪ = Ex-officio

Annexe V

Secrétariat du Conseil du Trésor : Document de discussion portant sur les normes de service

Le 1^er^ mai 1992

TABLE DES MATIÈRES

A. Normes de service

B. Contexte

C. Engagement budgétaire

D. Rôle des normes de service

E. Types de normes de service

F. Étapes indispensables de l'établissement des normes

G. Conditions de réussite

H. Problèmes principaux

I. Où en sommes-nous?

J. Prochaines étapes

Annexes

A. Spécimens de normes de service en vigueur dans les ministères représentés au Comité des SMA

B. Approche en matière de qualité du service et de normes de service dans d'autres sphères de compétence

C. Éléments d'un rapport d'étape sur les normes de service

D. Critères d'élaboration de normes efficaces de services orientés vers le client

E. Membres du Comité spécial des SMA chargé des normes de service

A. NORMES DE SERVICE

Les normes de service sont des **objectifs de rendement** à respecter aux fins de la prestation des biens et services du gouvernement au grand public. Elles prescrivent la qualité des services que les Canadiens peuvent espérer recevoir dont l'opportunité, l'accessibilité et l'exactitude. Elles sont axées sur les rapports entre la clientèle et le fournisseur du service. Elles englobent également une autre dimension – c'est-à-dire la relation entre les services fournis au même client ou à des clients semblables. Elles ont trait à la qualité du service qu'un organisme s'engage à livrer à ses clients ou que l'on est en droit d'attendre qu'il leur livre. Par ailleurs, **les mesures du rendement** indiquent la qualité du service fourni et l'on peut s'y reporter pour vérifier dans quelle mesure les normes sont respectées.

B. CONTEXTE

Le souci d'améliorer le service au public et, en particulier, de rendre les services gouvernementaux plus facilement accessibles et plus conviviaux est une préoccupation prioritaire du gouvernement.

C'est une tâche particulièrement exigeante de relever ce défi. Au cours des sept dernières années, le programme de restrictions a réduit les fonds sur lesquels on pouvait compter pour fournir les services du gouvernement, alors que la demande concernant ces services s'accroissait à la faveur de divers changements dont des changements démographiques. Dans ce contexte, l'objectif primordial est de trouver des moyens de réaliser des économies et de rendre les services plus efficaces, ainsi que de faire preuve de créativité au chapitre de la prestation des services. En outre, ce contexte oblige à envoyer sur le terrain dans toute la mesure du possible, des ressources actuellement consacrées aux processus administratifs.

Les restrictions, jointes à la préoccupation prioritaire d'améliorer la prestation du service, risquent de créer de plus en plus de disproportion entre les attentes du public et le service que l'on peut livrer ou qu'on a les moyens de dispenser. Les employés sur le terrain cherchent à obtenir des conseils sur le service au public.

Il faut prendre des dispositions pour rétablir l'équilibre entre les attentes du public et le service que l'on est en mesure de dispenser. Pour s'adapter au contexte, il faudra obtenir l'opinion et la compréhension du public aussi bien que celles des employés sur le terrain.

Les mesures de revitalisation et de renouvellement découlant de *FP 2000* visent en grande partie à relever ce défi, notamment à répondre à la nécessité d'utiliser une partie des maigres ressources actuellement affectées aux procédés administratifs à des fins qui permettront d'offrir aux Canadiens des services de meilleure qualité, mieux adaptés et plus directement axés sur les besoins des clients.

C. ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE[1]

Le budget de février 1992 traduit cette préoccupation prioritaire dans un plan d'action en neuf points où sont énoncés les engagements pris à l'égard du service au public, notamment celui d'établir des normes de service. Les paragraphes qui suivent résument les engagements pris au chapitre du service.

- Regrouper les ministères et organismes pour leur permettre :
  - d'offrir des services plus conviviaux à leur clientèle;
  - de regrouper ces services à des points de service communs.
- Dans les régions rurales où il n'existe parfois qu'un seul bureau fédéral, faire en sorte que ce bureau dispense des renseignements et des services pour le compte de plusieurs ministères.
- Pour simplifier les rapports avec le gouvernement et réduire les doublets, remplacer, dans le cas des entreprises, les numéros d'enregistrement multiples par un numéro d'enregistrement unique.
- **Élaborer et publier des normes de service, ce qui implique prendre des mesures connexes, notamment adopter des heures d'ouverture plus souples, avoir des formulaires plus simples et en moins grand nombre, offrir un service plus rapide.**
- Dispenser les services par le moyen le moins coûteux (le plus économique), en recourant par exemple aux institutions financières du secteur privé pour administrer les programmes ou les services.
- Imprimer les formulaires selon la pratique du « juste-à-temps ».

---

[1] On trouvera une description plus détaillée des engagements budgétaires aux pages 102 à 105 des *Documents budgétaires de 1992*.

- Consentir des investissements qui susciteront d'importantes économies ou d'importantes améliorations de l'efficience et du service.
- Resserrer les liens de collaboration administrative entre les petits organismes; adopter les budgets de fonctionnement à l'échelle de la fonction publique d'ici le 1er avril 1993.
- Entreprendre un examen de la réglementation en vigueur, ministère par ministère, de manière à éliminer les règlements qui nuisent à la créativité et à l'efficience des entreprises canadiennes.

D. RÔLE DES NORMES DE SERVICE

Les normes de service, ainsi que les renseignements sur les relations entre le service et les coûts contribuent de façon importante à :

- fixer l'attention sur le souci de mieux servir le gouvernement et le grand public;
- mieux informer les Canadiens du genre de services qu'ils peuvent attendre du gouvernement fédéral, ainsi que des coûts qui y sont afférents;
- améliorer la qualité des services;
- améliorer l'affectation des ressources;
- faciliter l'habilitation des employés de première ligne;
- favoriser la transformation de la culture, de façon que la fonction publique soit davantage axée sur le service à la clientèle;
- accroître l'obligation de rendre compte des résultats et de la qualité générale, c'est-à-dire la norme de service.

Considérées en regard des coûts et des conséquences de l'utilisation d'autres normes, les normes de service favorisent l'atteinte de ces objectifs, car elles :

- précisent les facteurs déterminants pour l'amélioration du service, et, lorsqu'elles sont élaborées de façon à tenir compte de la réaction de la clientèle, elles indiquent les aspects de la prestation du service qui ont le plus d'importance aux yeux des Canadiens;
- fixent l'attention de tous les intéressés – le grand public, les clients, les employés et les décideurs – sur l'amélioration des réalisations par rapport à ces facteurs déterminants;

- fournissent des points de repère faciles à comprendre, permettant de contrôler les progrès accomplis, de cerner les problèmes, de faire des comparaisons et d'évaluer les réalisations. Outre qu'ils encouragent la concurrence entre les fournisseurs de services et l'adoption de meilleures pratiques, des objectifs explicites peuvent faciliter la délégation de pouvoirs et clarifier l'obligation de rendre compte des résultats;
- fournissent des indicateurs de l'intégrité des programmes et, lorsqu'on les analyse en regard des coûts et des conséquences de l'utilisation d'autres normes, une base pour déterminer ce qui « souhaitable » et ce dont « on a les moyens », qui permettra de donner aux ministres des conseils plus judicieux sur les répercussions et les avantages des décisions concernant l'affectation des ressources;
- aident à vérifier si les ressources sont économisées et centrées sur la prestation économique des services aux Canadiens et sur les activités indispensables du gouvernement;
- constituent la base sur laquelle s'appuyer pour améliorer la communication entre la clientèle et les fournisseurs de services, de nature à :
  - inciter celle-ci à modérer ses attentes, en lui fournissant des renseignements plus explicites sur le service auxquels elle peut s'attendre et sur les coûts afférents;
  - à favoriser une meilleure compréhension de ses besoins par les fournisseurs et une meilleure réponse à ces besoins.

E. TYPES DE NORMES DE SERVICE

Il existe toute une gamme de normes de service, car la prestation des services comporte de multiples aspects. Il n'existe pas de norme assez complète pour régir à elle seule un produit ni un service donné. Il en faut plusieurs pour définir une « norme générale » , c'est-à-dire une qualité générale de service. Les normes peuvent être discrétionnaires, c'est-à-dire établies par le gouvernement et susceptibles d'être modifiées, ou non discrétionnaires, c'est-à-dire découlant d'une loi ou d'une norme internationale.

Les normes de service moins tangibles incluent les engagements ou les attentes liés aux aspects plus humains de la prestation d'un service de grande qualité, notamment :

- **La compétence, la courtoisie et la capacité d'adaptation des employés**, ce qui comprend des aspects connexes comme :
  - la bonne apparence et la propreté des employés et des lieux;
  - le respect des renseignements personnels, de la culture, de l'origine ethnique, des croyances religieuses et autres;
  - la capacité de prendre des décisions sur-le-champ, dans toute la mesure du possible.

Les normes tangibles portent sur les attentes ou les objectifs de rendement liés aux aspects suivants de la prestation du service :

- **La rapidité et la convenance** Cet aspect comprend le nombre maximal de sonneries téléphoniques avant l'obtention d'une réponse, le temps d'attente aux guichets ou le délai de réponse aux lettres, par exemple 77 p. 100 des demandes de prestations d'assurance-chômage réglées dans les 21 jours suivant leur réception; le transfert à un agent compétent, en moins de trois minutes, des appels de contribuables désireux d'obtenir des renseignements fiscaux d'ordre général; obtenir dans les six à dix heures (selon la région) après la présentation de la demande l'escorte des brise-glace de la Garde côtière du Canada sur les lieux d'un incident; ou des engagements visant la prolongation des heures d'ouverture ou la convenance des lieux, par exemple le regroupement en des points communs des services semblables destinés à des clientèles semblables.
- **La fiabilité des processus** La rapidité du service ne saurait suffire. Le service doit en outre être exempt d'erreur. Ainsi, les normes prévoient un taux maximal d'erreur et d'imperfection acceptable dans le cas des opérations nécessitant un traitement, par exemple, 89,6 p. 100 des demandes de prestation d'assurance-chômage traitées sans erreur; ou elles prévoient des objectifs en matière de non-interruption, par exemple limiter les temps de panne du Réseau canadien d'information sur le patrimoine à au plus 5 p. 100 du temps global de disponibilité.
- **L'efficacité** L'efficacité du service par rapport aux objectifs de la clientèle, par exemple, un taux de réussite de 95 p. 100 obtenu par les participants aux cours de langue de la Commission de la fonction publique ou un nombre prescrit de rapports ou d'arrestations découlant des enquêtes en matière d'immigration; les avantages procurés aux clients par le service fourni ou sa valeur

économique, par exemple le prix que le client est prêt à payer; ou un niveau de sécurité visé.

- **La portée ou le champ d'application** Ceci concerne principalement la portée de l'activité et se rapporte au nombre de clients servis, d'opérations traitées et d'inspections effectuées ou à la proportion de la population touchée, par exemple, un objectif de 131 635 nouveaux participants au programme d'intégration professionnelle d'Emploi et Immigration; disponibilité dans une proportion de 65 p. 100 à 85 p. 100 des modèles voulus d'aides à la navigation à courte portée de la Garde côtière du Canada (selon la catégorie d'utilisateurs); réponse à 85 p. 100 des demandes visant à obtenir l'escorte des brise-glace de la Garde côtière du Canada, et disponibilité du service aéroportuaire d'intervention d'urgence à tous les aéroports réunissant les critères pertinents, utilisés par un aéronef répondant également aux critères.
- **La satisfaction générale de la clientèle** Cet aspect comprend le degré de satisfaction générale exprimée par la clientèle au regard des services, par exemple, l'ambition de parvenir à un taux de 90 p. 100 de satisfaction des clients à l'égard de tous les cours de langue dispensés par la Commission de la fonction publique.

F. ÉTAPES INDISPENSABLES DE L'ÉTABLISSEMENT DES NORMES

Pour élaborer et administrer avec succès des normes de service efficaces, il est indispensable de prendre les mesures suivantes :

1. **Définir les produits et les services offerts ainsi que les partenaires qui contribueront à fournir un produit ou un service de qualité.**
2. **Déterminer la clientèle et les autres intervenants.**

   Selon les engagements budgétaires, la priorité doit aller aux clients qui ne font pas partie de l'administration fédérale.

   Dans de nombreux secteurs, en particulier celui de la réglementation, il importe de faire l'équilibre entre les intérêts des clients d'un point de service et l'intérêt public. Par exemple, dans le processus d'approbation des nouveaux médicaments d'ordonnance, il importe de faire l'équilibre entre les intérêts des fabricants de produits pharmaceutiques, qui sont les clients du point de service, et ceux du public qui consomme les médicaments en question.

En outre, les normes doivent également tenir compte du rôle et des intérêts des autres intervenants, y compris les partenaires au titre de la prestation du service (par exemple les organismes centraux, Approvisionnements et Services, Travaux publics) et les autres parties intéressées (bénéficiant de façon indirecte de la bonne qualité de la prestation du service et susceptibles d'y gagner, par exemple le grand public, les contribuables et les concurrents).

3. **Évaluer le niveau et la qualité du service actuellement fourni.**

Il sera souvent plus facile et plus utile de déterminer le niveau de service qu'il y aurait lieu de dispenser après avoir mesuré le rendement actuel de la satisfaction du client.

Élaborées dans la perspective des aspirations de la clientèle, les normes de service doivent en outre être évaluées du point de vue de la capacité actuelle des organismes de les respecter et du dossier des réalisations antérieures; il faut aussi les élaborer en fonction des grands objectifs des programmes.

4. **Déterminer les coûts du service et les principaux éléments de coût.**

Le coût d'un service et le lien entre ce coût et les améliorations apportées au service sont des facteurs dont il est important de tenir compte.

5. **Accorder à la clientèle la possibilité de faire part de ses observations. Demander régulièrement à la clientèle et aux employés de première ligne d'indiquer les améliorations à apporter à la qualité du service.**

Cette étape est importante à double titre. En premier lieu, il se peut que lorsque les fournisseurs de services déterminent les attentes de leurs clients, ils n'aient aucune idée de ce qui compte le plus pour eux.

En deuxième lieu, la satisfaction du client est fonction non seulement de la qualité du service, mais également des aspirations du client lui-même. Il est important de connaître celles-ci pour savoir si elles sont irréalistes et d'encourager alors l'intéressé à baisser le niveau de ses attentes – ce qui constitue un défi de taille lorsque l'obligation de payer ou de tenir compte directement des coûts ne vient pas limiter ces attentes.

Faire payer des frais appropriés peut jouer un rôle important sous ce rapport. En outre, avoir des normes dûment définies et communiquées aux employés et aux clients des programmes, précisant le niveau réaliste de service qui peut être fourni et comparant les coûts afférents aux autres normes et les conséquences qui en découlent, peut contribuer à tempérer les attentes et à mettre en lumière les choix offerts et leurs contreparties.

Il existe divers moyens d'évaluer la satisfaction des clients et de déterminer leurs attentes : installer des boîtes où ils déposeront leurs observations ou leurs suggestions, suivre de près les plaintes déposées (en connaître le nombre et la nature), mener des enquêtes, mettre sur pied des groupes d'intérêt, organiser des tables rondes avec les clients, et leur rendre visite.

Le Bureau du Contrôleur général a rédigé un guide de la mesure de la satisfaction de la clientèle, à l'intention des gestionnaires hiérarchiques.

6. **Établir des normes de service adaptables à la situation des clients.**

   Si les conditions locales sont différentes, il peut être préférable de prendre des décisions régionales, locales ou ponctuelles au sujet du niveau de service à dispenser (par exemple en fonction de l'analyse coûts-avantages) plutôt que de suivre des normes nationales générales (par exemple, en ce qui concerne l'aménagement de pistes d'atterrissage).

7. **Se doter de moyens de suivre de près ses réalisations au chapitre des normes, pour vérifier dans quelle mesure sont atteints les niveaux de service prévus par les normes et pour mesurer de façon constante le rendement sous ce rapport.**

   Une structure de présentation de rapports d'évaluation du rendement, calquée sur la structure organisationnelle, ne crée pas de fardeau excessif pour la haute direction, en exigeant d'elle des détails superflus, et fournit, pour les besoins de l'évaluation, des renseignements suffisants et facilement compréhensibles au public, aux ministres et à la haute direction.

Se fixer des normes en fonction des besoins de la clientèle et déterminer dans quelle mesure on respecte ces normes, au sein d'un organisme, voilà qui constitue un processus permanent permettant de connaître rapidement les problèmes que pose le service à la clientèle et la nature de ces problèmes. La participation active de toutes les parties de l'organisme à l'étude de ces questions hautement visibles devrait favoriser l'émergence de nouvelles solutions et faciliter leur étude avec les clients.

Trouver de bons indicateurs de rendement permettant de mesurer les résultats réels au chapitre du respect des normes est un processus évolutif qui ne peut se réaliser du jour au lendemain, en particulier dans les grands ministères. L'adoption d'un nombre limité de mesures simples, vérifiées « en conditions réelles » et instaurées de façon progressive, peut être la solution la plus rentable.

8. **Examiner constamment les régimes de prestation de services, y compris les politiques, les procédures et les formulaires, pour en vérifier la « convivialité dans la perspective de la clientèle ».**

S'efforcer également de trouver de nouveaux moyens de mettre au point des services de meilleure qualité, tels que :

- l'utilisation novatrice de nouvelles technologies lorsqu'il est rentable de le faire;
- l'élimination des tracasseries administratives;
- l'utilisation d'un langage clair;
- le réexamen et la révision ou la simplification (restructuration) du mode de déroulement du travail;
- la simplification des règlements et des formulaires en éliminant ceux qui sont superflus.

9. **Dispenser aux employés la formation qui leur donnera les techniques et les compétences permettant d'améliorer la qualité et le service à la clientèle.**

10. **Faire connaître à tous les membres de l'organisme qui assurent la prestation du service ainsi qu'au grand public les normes et le coût des services.**

11. **Habiliter les employés qui servent la clientèle.**

12. **Reconnaître et souligner les réalisations d'équipe et les réalisations individuelles marquantes au chapitre de la prestation d'un service de qualité exceptionnelle.**

13. **Élaborer et mettre en œuvre un plan d'amélioration de la qualité du service, intégrant les mesures énoncées précédemment.**

    - établir le niveau de service qui sera dispensé à la clientèle, le rendre visible à la clientèle;
    - indiquer explicitement le lien entre la qualité du service, le niveau de service et les coûts de la prestation du service;
    - préciser la latitude dont chacun jouit au chapitre de l'établissement des normes, ainsi que tous les risques qui y sont associés;
    - exposer les normes de rechange ainsi que les conséquences et les coûts associés aux niveaux de rechange prévus par les normes en question;
    - faire connaître les points de vue des intéressés à propos de ces normes de rechange (résultats des consultations);
    - faire état des résultats qui seront atteints;
    - indiquer dans quelle mesure les normes correspondent aux objectifs des programmes et à ceux des ministères.

G. CONDITIONS DE RÉUSSITE

L'engagement et la participation de tous les membres de l'organisation est une condition cruciale.

- Le comité de la haute direction doit faire preuve de leadership et participer activement à l'initiative. Il doit bien saisir tous les aspects que comporte le projet d'élaboration des normes de service et avoir à cœur de le mener à bien.
- Les employés de première ligne doivent avoir à cœur de veiller à ce que l'on élabore les normes qui conviennent au service visé et éviter de donner l'impression qu'elles sont

imposées d'en haut, ce qui ne favoriserait pas le sens d'appartenance et risquerait de compromettre tout engagement à leur égard. En outre, la contribution des employés de première ligne est souvent très précieuse pour trouver des solutions aux problèmes liés au service, signalés par les clients.

- Les normes et les indices de rendement au chapitre du respect des normes doivent être intégrés au cadre de prise de décisions et au cadre de responsabilité (CPO, RAG, Partie III et autres). Ce travail ne sera valable que dans la mesure où les renseignements en question seront utilisés aux fins de la gestion journalière et de la prise de décisions.

On veillera toujours à élaborer les normes dans un contexte où les conclusions de l'étude des questions ci-après entrent en ligne de compte et sont facilement accessibles à la haute direction et aux ministres.

H. PROBLÈMES PRINCIPAUX

- L'étude de l'impact de ressources limitées – sur le niveau de service que l'on pourra dispenser.
- L'équilibre à assurer entre les normes de service et les ressources – le maintien et l'augmentation des niveaux de service ne donnent pas nécessairement lieu à une augmentation des ressources, mais ils nécessiteront peut-être, en particulier en période de restriction, un changement dans la prestation du service, de façon à respecter la norme.
- La gestion des attentes du public – en partie, pour éviter une inflation des attentes au point de rendre impossible la prestation du service.
- La distinction entre les normes liées à la santé et à la sécurité et les normes régissant les services facultatifs – dans le premier cas, le coût doit moins influer sur les niveaux de service prescrits dans la norme que dans le second.
- L'engagement exceptionnel du gouvernement – les attentes du public exigent des mesures immédiates. En l'occurrence, chaque ministère doit donc mettre au point un plan d'action et

déterminer les normes qui ont été élaborées et publiées en la matière – ce plan inclura un chemin critique.

I. OÙ EN SOMMES-NOUS?

Certains ministères sont très avancés au chapitre de l'élaboration des normes de service et des indicateurs de rendement. Leurs travaux offrent une assise dont on peut s'inspirer. On trouvera à l'annexe A certaines normes de service en vigueur dans les ministères représentés au Comité spécial des SMA chargé des normes de service.

J. PROCHAINES ÉTAPES

- Déterminer les services dispensés directement au public;
- évaluer le rendement actuel – quelle qualité et quel niveau de service sont actuellement offerts et à quel coût?
- indiquer les services au regard desquels on pourra appliquer des normes de service, si ce n'est déjà fait, dans les plus brefs délais;
- déterminer si ces services ont un lien avec ceux offerts par d'autres ministères ou organismes; s'il est possible d'améliorer la considération accordée à ces services et leur accessibilité; s'ils sont regroupés de façon logique en des points de mesure commun afin que leur prestation soit mieux coordonnée ou centralisée;
- déterminer la possibilité d'améliorer la prestation du service dans diverses parties du pays sans augmenter les coûts; d'utiliser les points de service offerts par d'autres ministères pour regrouper les services en un même point; de rendre visite aux employés à intervalle régulier pour leur fournir des renseignements;
- savoir ce que pense la clientèle; préciser si elle a indiqué des moyens d'améliorer le service;
- savoir dans quelle mesure on peut permettre aux employés de prendre des décisions sur-le-champ et quel genre de décisions;
- élaborer un plan d'action, ainsi qu'un échéancier aux fins de l'amélioration des services.

ANNEXE A

SPÉCIMENS DE NORMES DE SERVICE EN VIGUEUR DANS LES MINISTÈRES REPRÉSENTÉS AU COMITÉ DES SMA

Emploi et Immigration (moyennes nationales)

- Assurance-chômage (AC) :
  - admissibilité à l'AC établie dans les 21 jours suivant la demande;
  - appel des décisions relatives à l'admissibilité à l'AC entendus dans les 30 jours;
  - réponse aux appels téléphoniques dans les 150 secondes;
  - chèques émis dans les trois jours ouvrables (collectivités urbaines) et dans les cinq jours ouvrables (collectivités rurales) suivant la réception du rapport du prestataire.
- Emploi :
  - clients référés aux services des conseillers en emploi tout au plus 10 jours après qu'un Centre d'emploi du Canada (CEC) aura défini leurs besoins.

Revenu Canada, Impôt

- Information et conseils :
  - exactitude totale;
  - attente de 20 minutes aux guichets;
  - demandes par téléphone – ordre général :
    - sur 100 appels, seulement 30 auront la tonalité d'occupation à la première tentative;
    - après la mise en attente, l'appel sera transmis à un agent dans les trois minutes;
    - rappel le jour suivant si des recherches sont nécessaires;
  - délai de réponse d'un jour aux demandes de renseignements téléphoniques d'entreprises (vérification);
  - délai de réponse de 30 jours pour le courrier général;

  - délai de réponse de 20 jours pour le courrier du ministre et du sous-ministre.
- Traitement des documents :
  - Remboursements du Crédit pour la recherche scientifique:
    - Type « A » : dans les 60 jours de la demande;
    - Type « B » : dans les 180 jours de la demande.
- Procédure de redressement et d'appel :
  - rajustements demandés par les clients effectués dans les 28 jours;
  - premier contact significatif avec la partie intéressée dans les 30 jours de l'avis d'opposition.

Transports

- Aériens :
  - délai du Service aéroportuaire d'intervention (SAI) de tout au plus trois minutes dans le cas d'incidents survenus dans des secteurs des aéroports réservés aux aéronefs;
  - accumulation maximale de 1,25 centimètre de neige sur les pistes principales.
- Garde côtière :
  - disponibilité de l'escorte des brise-glace sur les lieux dans un nombre déterminé d'heures après la présentation de la demande (des délais de réponse différents sont établis selon les circonstances).

Communications

- Réseau canadien d'information sur le patrimoine :
  - délai de réponse du système de tout au plus cinq secondes;
  - temps de panne du système de tout au plus 5 p. 100 du temps global de disponibilité.
- Octroi des licences :
  - traitement des demandes de services de radio terrestres fixes : 45 p. 100 dans les 15 jours, 60 p. 100 dans les 30 jours et 90 p. 100 dans les 90 jours;

- traitement des demandes de services de radio à micro-ondes : 40 p. 100 dans les 152 jours, 50 p. 100 dans les 214 jours et 60 p. 100 dans les 275 jours.

- Enquêtes :
  - règlement des enquêtes : 70 p. 100 dans les 30 jours, 85 p. 100 dans les 60 jours et 95 p. 100 dans les 120 jours.

Approvisionnements et Services

- Paiements (chèques, dépôt direct) :
  - RPC/SV, le jour précédant l'avant-dernier jour ouvrable de chaque mois;
  - Allocations familiales, le 20^e^ jour ouvrable de chaque mois;
  - Pensions des anciens combattants, l'avant-dernier jour ouvrable de chaque mois.
- Service d'appel d'offres ouvert (le système automatisé permettant aux fournisseurs d'avoir accès aux possibilités d'approvisionnement du gouvernement et à des renseignements connexes comme les programmes d'aide financière, les possibilités d'octroi de licences et les profils financiers des secteurs de l'industrie) :
  - mise à jour du système et transmission des nouvelles données aux provinces dans les 24 heures suivant la réception de nouvelles données;
  - renseignements transmis aux abonnés :
    - documents électroniques : immédiatement;
    - documents transmis par télécopieur : dans les quatre heures ouvrables;
    - documents sur support papier : mis à la poste ou remis à un service de messagerie dans les quatre heures ouvrables;
    - niveaux de service devant être efficaces à 96 p. 100 pour toute période de quatre semaines.
  - règlement des problèmes de distribution des dossiers d'appel d'offres dans les 24 heures, 96 p. 100 du temps, pour toute période de quatre semaines;
  - délai de réponse de début de connexion d'au plus 60 secondes et de fin de connexion d'au plus 30 secondes à respecter en période de pointe pendant 96 p. 100 du temps pour toute période de quatre semaines;

  - exploitation du service en direct 24 heures sur 24, sept jours sur sept, 96 p. 100 du temps, pour toute période de quatre semaines.

Agriculture

- Production et inspection des aliments :
  - inspection complète de tous les animaux et oiseaux (avant l'abattage) et de toutes les carcasses pour veiller à ce que la viande soit propre à la consommation humaine;
  - pourcentage des produits inspectés qui satisfont aux normes fédérales ou les dépassent (soit le niveau d'observation)
    - · fruits et légumes frais – 99 p. 100;
    - · fruits et légumes transformés – 95 p. 100;
    - · œufs en coquille – 96 p. 100;
    - · produits laitiers – 96 p. 100;
  - exactitude des catégories attribuées au bétail :
    - · porc – 95 p. 100;
    - · bœuf – 95 p. 100;
    - · veau – 95 p. 100;
    - · agneau et mouton – 95 p. 100.
- Commission canadienne des grains :
  - exactitude des catégories attribuées au grain – 99,2 p. 100.
- Améliorations agricoles et commercialisation selon la formule coopérative :
  - accusé de réception de l'enregistrement d'un prêt à un producteur dans les 24 heures de la ratification;
  - règlement des réclamations pour défaut de remboursement dans les deux semaines suivant la demande du soumissionnaire et dans les trois mois du défaut de remboursement.

Santé nationale et Bien-être social

- Programme d'aide extraordinaire (à l'intention des transfusés infectés par le virus HIV) :
  - délai de traitement de 24 heures pour l'expédition des lettres d'approbation après réception de l'approbation du ministre;

  - assurance que le chèque sera émis avant la fin de la semaine, sous réserve que la documentation soit reçue au plus tard à 17 h le mercredi;
  - systèmes distincts de traitement des données et du courrier pour assurer la confidentialité.
- Programmes de sécurité du revenu :
  - traitement de 95 p.100 des demandes d'allocations familiales dans les 12 jours;
  - traitement de 90 p.100 des demandes d'allocations de sécurité de la vieillesse et de prestations du Régime de pensions du Canada dans les 30 jours.
- Services de santé des Indiens et des populations du Nord :
  - règlement dans les 30 jours de 90 p. 100 de toutes les factures pour des services de santé non assurés qui sont étayées de pièces suffisantes;
  - 85 p. 100 des hôpitaux de la Direction générale des services médicaux (DGSM) répondront aux normes de l'Association des hôpitaux du Canada;
  - services préventifs du PNLAADA offerts à au moins 85 p. 100 des clients admissibles;
  - 90 p. 100 de tous les enfants indiens vivant sur des réserves recevront toutes les immunisations propres à leur groupe d'âge.
- Services de consultation sur la santé :
  - délai d'exécution de 24 heures pour les évaluations médicales des demandes de prestations d'assurance-chômage (malgré les changements proposés à la *Loi sur l'assurance-chômage* qui entraîneraient une augmentation des demandes en rapport avec les prestations de maternité et de paternité);
  - traitement de 80 p. 100 des évaluations médicales de l'aviation civile dans les 21 jours;
  - traitement de 80 p. 100 des évaluations médicales de l'immigration dans les 30 jours.

ANNEXE B

APPROCHE EN MATIÈRE DE QUALITÉ DU SERVICE ET DE NORMES DE SERVICE DANS D'AUTRES SPHÈRES DE COMPÉTENCE

On trouvera dans les paragraphes qui suivent un bref résumé de diverses approches en matière de prestation de services aux clients qui ont été adoptées dans d'autres sphères de compétence.

Royaume-Uni En juillet 1991, le gouvernement du Royaume-Uni publiait *The Citizen's Charter*, document par lequel il s'engageait à prendre diverses initiatives pour mieux adapter les services au public aux besoins de ses clients, améliorer la qualité des services en général et faire participer le public aux choix effectués. En voici les principaux éléments :

- lorsqu'elle est possible, la concurrence est le moyen le plus sûr de susciter l'amélioration de la qualité (on peut par exemple faire confiance aux forces du marché en recourant à la privatisation et à la sous-traitance et faire disparaître le statut monopolistique des services communs);
- publier des normes de service, rendre accessible davantage de renseignements sur le rendement au chapitre du respect des normes, recourir davantage à la rémunération au rendement et offrir aux clients la possibilité d'intervenir quand le service se détériore ou est inacceptable (des procédures plus efficaces de traitement des plaintes et de réparation constituent un élément de premier plan);
- les services au public doivent optimiser les impôts sans les faire augmenter.

Le programme prévoit en outre des régimes d'inspection plus rigoureux et plus indépendants.

Colombie-Britannique Créé pour mener un projet d'amélioration de la qualité pour le compte du gouvernement de la Colombie-Britannique, *Service Quality B.C.* a collaboré avec succès avec plusieurs gouvernements provinciaux à la mise en œuvre du programme d'amélioration de la qualité en dix étapes, dont l'établissement des normes n'est qu'un élément. L'approche préconise le retour aux premiers principes afin de repenser les aspects importants de la prestation du service ainsi que la participation des employés sur le terrain et de la direction. De plus, on a lancé le projet sans l'avoir annoncé au préalable, afin de limiter les attentes. Les résultats sont communiqués au public au fur et à mesure qu'ils sont atteints.

ANNEXE C

ÉLÉMENTS D'UN RAPPORT D'ÉTAPE SUR LES NORMES DE SERVICE

Les rapports d'étape et les plans d'action ministériels sur les normes de service devraient détailler les services offerts au public[1] et rendre compte :

- de la nature des services;
- des clients;
- de leur coût;
- des normes pour chacun de ces services – notamment sur les délais d'exécution et la commodité; l'efficacité; l'étendue; les compétences, la courtoisie et l'empressement du personnel (lorsque les normes peuvent être mises en œuvre avant la fin de juin);
- de la nature des normes (p. exemple législative, convention internationale, politique ministérielle, etc.);
- de la façon dont les clients ont été consultés, le cas échéant;
- de la manière d'en informer le public;
- en l'absence de normes :
  - de savoir s'il y en a de prévues
  - de ce qu'elles seront
  - de la rapidité avec laquelle elles pourront être mises en vigueur
  - du processus de consultation ou de rétroaction avec les clients
- de la nature du plan de communications qui s'impose;
- de savoir si les normes doivent être régionales ou nationales;

---

[1] Certains de ces renseignements peuvent déjà avoir été demandés aux ministères faisant partie des comités chargés de mettre en œuvre d'autres initiatives de services et préparés par eux. Par exemple, on a demandé aux ministères membres du comité qui coordonne l'initiative des centres canadiens des services aux entreprises de dresser une liste des services. Les représentants des ministères devraient communiquer avec leurs homologues chargés d'autres initiatives pour éviter les doublets.

- des plans d'action à plus long terme visant à intégrer ce travail à un processus continu d'amélioration des services.

Par ailleurs, comme l'initiative décrite dans le budget de février incluait l'entrée en vigueur de mesures connexes comme des heures de travail souples, une réduction du nombre de formulaires et un service plus rapide, il faudrait veiller à rendre compte des progrès faits à ces égards.

ANNEXE D

CRITÈRES D'ÉLABORATION DE NORMES EFFICACES DE SERVICES ORIENTÉS VERS LE CLIENT

Les critères qui suivent peuvent aider à définir et à élaborer de bonnes normes de services orientés vers le client.

1. Comment devrait être une norme de service?

   Orientée vers le client : elle doit s'appliquer aux clients et se concentrer sur leurs principales préoccupations.

   Informative et facile à comprendre : les clients ne doivent pas avoir de difficulté à la comprendre. Elle doit les informer du niveau ou de la qualité des services auxquels ils peuvent s'attendre.

   Précise : la norme doit décrire le niveau ou la qualité des services le plus clairement et le plus exactement possible afin que les personnes – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisme – puissent savoir si oui ou non la norme est respectée. Une norme ne doit porter que sur une seule dimension de la prestation du service (par exemple, le temps d'attente, le taux d'erreur, les heures d'ouverture). Pour bien décrire un service donné, il pourrait être nécessaire d'élaborer plus d'une norme.

   Prévoit une marge pour les erreurs : des circonstances indépendantes de la volonté de l'organisme qui offre les services peuvent limiter la capacité de respecter les normes. Par conséquent, des normes bien rédigées précisent le nombre de fois ou l'on s'attend qu'elles soient respectées (par exemple, 90 p. 100 du temps). Dans la mesure du possible, elles précisent dans quelles circonstances elles seront respectées (par exemple, en période de pointe, au moment de Noël). Des objectifs moins exigeants peuvent être fixés pour des périodes pendant lesquelles il est impossible de respecter les « normes ordinaires » (par exemple, attente d'au plus trois minutes en temps normal et d'au plus cinq minutes pendant les heures de pointe).

2. Comment déterminer le niveau de service que les normes doivent atteindre et les aspects de la qualité du service qu'elles doivent viser?

   Tenir compte des attentes des clients : il s'agit d'une condition *sine qua non* des services réellement « orientés vers le client ».

   Se fonder sur le rendement réel : il est impossible d'élaborer une norme convenable sans savoir au préalable ce qu'est le niveau ou la qualité actuel du service.

   Offrir des défis : pour aider à améliorer le rendement, les normes doivent motiver les employés à effectuer un meilleur travail et leur présenter des défis à cet égard.

   Tenir compte des budgets : les normes devraient tenir compte du coût de prestation des services.

   Rejoindre les objectifs du programme et les priorités du ministère : les normes de service ne sont pas seulement des outils de marketing. Elles devraient permettre d'atteindre des objectifs plus vastes et à plus long terme.

   Tenir compte des normes d'organismes semblables : même si la concurrence peut être limitée, il importe de connaître les autres normes apparentées pour être en mesure de mieux comparer le rendement réel à celui des autres.

3. Quelles sont les caractéristiques de normes qui constituent des outils de gestion efficaces?

   La précision : pour être utiles, les normes de service doivent être propres à des services et à des aspects précis de la prestation des services.

   La souplesse : les normes de service ne devraient pas être perçues comme des règles. Elles doivent être examinées périodiquement et rajustées à mesure que le changement s'améliore ou que les conditions dans lesquelles le service est offert changent. Il peut être nécessaire d'adapter les normes aux conditions régionales.

   La surveillance : il est primordial d'évaluer périodiquement le rendement.

   Le respect : les normes qui ne sont pas respectées (la plupart du temps) donneront lieu à l'insatisfaction des clients. De plus, elles perdront leur raison d'être aux yeux des employés et des gestionnaires du programme.

La communication : il faut diffuser les normes – et les résultats qu'elles ont eus partout dans l'organisme et auprès de la clientèle. Les clients doivent être au courant des normes et de la raison pour laquelle elles ont été choisies.

L'acceptation générale : les employés devraient se sentir maîtres des normes et non les percevoir comme des règles imposées par la direction. Les normes doivent également être acceptées par l'ensemble de la clientèle.

ANNEXE E

MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL DES SMA CHARGÉ DES NORMES DE SERVICE

Barry Lacombe	Secrétariat du Conseil du Trésor, président
Mike Binder	Ministère des Communications
Hy Braiter	Emploi et Immigration Canada
Bill Crandall	Revenu Canada, Impôt
Gordon Dittberner	Agriculture Canada
Paul Gauvin	Transports Canada
Ray Laframboise	Santé nationale et Bien-être social
Kristina Liljefors	Multiculturalisme et Citoyenneté
Jim Mitchell	Bureau du Conseil privé
Jim Stobbe	Approvisionnements et Services Canada
Jim Martin	Secrétariat du Conseil du Trésor, (Affaires réglementaires)
John Mayne	Bureau du Contrôleur général